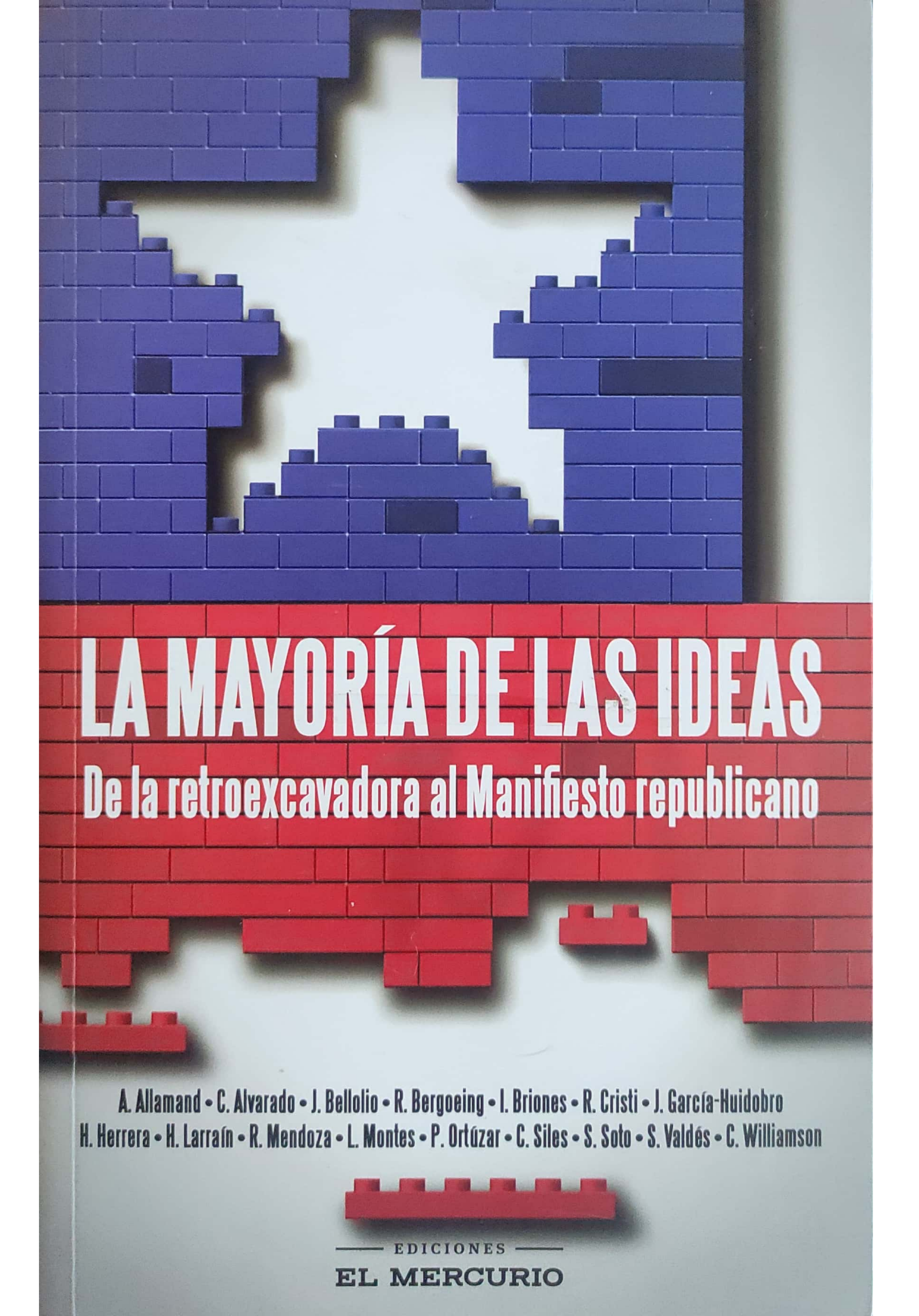


LA MAYORÍA DE LAS IDEAS

De la retroexcavadora al Manifiesto republicano

A. Allamand • C. Alvarado • J. Bellolio • R. Bergoeing • I. Briones • R. Cristi • J. García-Huidobro
H. Herrera • H. Larraín • R. Mendoza • L. Montes • P. Ortúzar • C. Siles • S. Soto • S. Valdés • C. Williamson

EDICIONES
EL MERCURIO

Andrés Allamand Zavala

Claudio Alvarado Rojas

Jaime Bellolio Avaria

Raphael Bergoeing Vela

Ignacio Briones Rojas

Renato Cristi Becker

Joaquín García-Huidobro Correa

Hugo Herrera Arellano

Hernán Larraín Fernández

Ramiro Mendoza Zúñiga

Leonidas Montes Lira

Pablo Ortúzar Madrid

Catalina Siles Valenzuela

Sebastián Soto Velasco

Salvador Valdés Prieto

Carlos Williamson Benaprés

LA MAYORÍA DE LAS IDEAS

DE LA RETROEXCAVADORA AL MANIFIESTO REPUBLICANO



EDICIONES
EL MERCURIO

Avda. Santa María 5542, Vitacura,
Santiago de Chile.

ISBN: 978-956-7402-91-5
Inscripción N° A278323
Impreso en Chile/Printed in Chile
Primera edición: junio 2017

Edición general: Consuelo Montoya
Diseño y producción: Paula Montero
Ilustración portada: Francisco Javier Olea

LA MAYORÍA DE LAS IDEAS

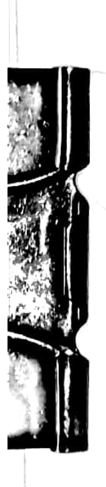
DE LA RETROEXCAVADORA AL MANIFIESTO REPUBLICANO

Andrés Allamand, Claudio Alvarado, Jaime Bellolio,
Raphael Bergoeing, Ignacio Briones, Renato Cristi,
Joaquín García-Huidobro, Hugo Herrera,
Hernán Larraín, Ramiro Mendoza,
Leonidas Montes, Pablo Ortúzar, Catalina Siles,
Sebastián Soto, Salvador Valdés, Carlos Williamson

EDICIONES
EL MERCURIO



ÍNDICE



PRÓLOGO

El propósito del *Manifiesto por la república y el buen gobierno*, publicado a principios de 2017, fue «atraer la atención hacia algunos bienes y principios fundamentales que deberían orientar la acción política en los complejos tiempos que vienen» (§ 4). Era una «invitación a pensar» formulada por un grupo de políticos y académicos.

El objetivo que tuvimos en mente superó todas nuestras expectativas. El documento ha generado innumerables artículos, cartas, opiniones y citas. Aún más, muchos aspectos de su contenido ya forman parte del ideario con que la centroderecha está enfrentando los actuales procesos políticos y electorales. A su vez —como era natural—, algunos de sus puntos de vista han sido objeto de críticas por parte de quienes no piensan como nosotros. Sin embargo, debemos reconocer que en ninguna de ellas ha existido un atisbo de descalificación.

Es una buena señal. En Chile podemos tener una política mejor.

Alentados por muchos, damos ahora un paso más. Hemos convocado a un grupo de personas a profundizar en los temas tratados en el documento, ya sea para desarrollar algunas ideas o para exponer ciertos comentarios o mostrar algunas discrepancias con el mismo. Este libro es la respuesta a esa invitación.

La lógica que lo mueve es constructiva. Sin dejar de reconocer los problemas que ha producido la irreflexiva aplicación del proyecto de la Nueva Mayoría, que desatiende al pasado y desprecia la valiosa herencia de la transición y modernización de Chile, esta obra busca tender puentes y explorar algunas vías que permitan salir de la difícil situación en que se encuentra el país.

El horizonte que se nos presenta a los chilenos en materia de gobernabilidad es particularmente complejo. Basta con pensar en la fragmentación política que experimenta el país; la existencia de, al menos, cuatro candidatos presidenciales relevantes, cada uno con su propia lista parlamentaria; la incertidumbre que produce el debut de nuestro sistema electoral proporcional; la renovación parcial del Senado, y el desmembramiento de una de las coaliciones que dominaron el escenario político de las últimas décadas, para constatar en los años que vienen la política chilena enfrentará dificultades inéditas.



De ahí que resulta muy probable que el próximo gobierno, cualquiera que sea, carezca, por sí solo, de las mayorías necesarias para legislar. En este nuevo escenario, las mayorías políticas y partidistas serán, con toda probabilidad, muy cambiantes.

Sin embargo, los desafíos que deberá enfrentar el país serán de tal envergadura, que no cabe esperar a que las aguas vuelvan a calmarse en el cuadro político nacional. Así, Chile deberá recuperar su ritmo de crecimiento; habrá que redefinir nuestra forma de gobierno, no solo por la falta de coordinación entre el ejecutivo y el legislativo, sino también ante las tensiones no resueltas entre el gobierno central y los regionales. Asimismo, habrá que abordar una modernización integral de nuestro sistema de seguridad interna, incluyendo a las policías, y conseguir un mayor

ajuste entre ellas, el Ministerio Público y los Tribunales de Justicia.

Para hacer frente a todas estas tareas en un escenario de fragmentación e incertidumbre, se hará entonces necesario acudir a un nuevo concepto político: el de la «mayoría de las ideas». Es decir, habrá que converger en las políticas que permitan que el país salga adelante, más allá de las diferencias que existan y seguirán existiendo en los domicilios políticos y partidistas. Los ensayos que componen este libro pretenden realizar aportes en materias muy relevantes, para mostrar que es posible conseguir y llenar de contenido esa necesaria «mayoría de las ideas».

Los colaboradores en este volumen colectivo (Andrés Allamand, Claudio Alvarado, Jaime Bellolio, Raphael Bergoeing, Ignacio Briones, Renato Cristi, Joaquín García-Huidobro, Hugo Herrera, Hernán Larraín, Ramiro Mendoza, Leonidas Montes, Pablo Ortúzar, Catalina Siles, Sebastián Soto, Salvador Valdés y Carlos Williamson) pertenecen a muy distintas áreas del saber. Algunos están dedicados a la vida académica, otros a la actividad política en el campo parlamentario o a la investigación en destacados centros de pensamiento. Desde el punto de vista doctrinal, adscriben a las distintas vertientes que ha presentado la centroderecha a lo largo de su historia: liberal, conservadora, socialcristiana y nacional. Esa variedad no es para ellos una deficiencia, sino una riqueza; es ocasión de diálogo, ayuda a precisar los propios argumentos y los enriquece con otras perspectivas. Todos los que escriben en este libro coinciden en la urgencia de revitalizar nuestra política y piensan que esa tarea incluye la necesidad de alimentarla con nuevas ideas.

En el momento de planear este libro, se decidió invitar además a un intelectual que participa de otra sensibilidad política, pero que ha dedicado gran parte de su vida académica

a estudiar, con altura de miras y profundidad analítica, el pensamiento de la derecha chilena: el profesor Renato Cristi. Su participación en este volumen no solo constituye una contribución al mismo, sino que entrega una señal importante acerca del modo en que se debe llevar a cabo la confrontación de ideas en un campo, la política, donde las pasiones suelen nublar la claridad de los entendimientos.

Se han añadido unas breves introducciones a los distintos ensayos sobre el Manifiesto, destinadas a mostrar el contexto político e intelectual en que se sitúa el tema que se trata en cada caso. De más está decir que, aunque los diversos autores comparten ciertas afinidades políticas, cada uno se representa a sí mismo y no todos los participantes en este libro comparten la totalidad de las opiniones contenidas en él.



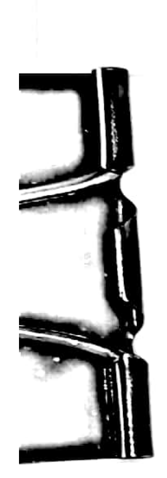
Queremos agradecer muy especialmente a Ediciones El Mercurio y a su editora Consuelo Montoya por su interés y apoyo editorial al libro.

También damos las gracias a los numerosos columnistas que prestaron atención al Manifiesto, señalaron sus virtudes y deficiencias, y profundizaron en algunas de sus ideas. Por razones de orden y espacio, preferimos no hacer referencia explícita a sus comentarios y objeciones, pero cuando lean estas páginas podrán descubrir que sus palabras no fueron desatendidas.

Andrés Allamand Z.
Joaquín García-Huidobro C.
Hugo Herrera A.
Hernán Larraín F.
Ramiro Mendoza Z.
Pablo Ortúzar M.

Santiago, junio de 2017

I
MANIFIESTO POR LA REPÚBLICA Y EL BUEN GOBIERNO (UNA INVITACIÓN A PENSAR)



INTRODUCCIÓN

§ 1. La llegada del Bicentenario ha coincidido en Chile con una ola de pesimismo y malestar. El país está decepcionado, las instituciones se debilitan y la vida nacional se debate entre posturas antagónicas que parecen irreductibles. La ciudadanía considera que se ha traicionado su confianza y tiene una visión sombría del futuro.

§ 2. La ilusión de estar a punto de alcanzar un lugar entre los países más desarrollados del mundo se ha ido desvaneciendo. En los últimos años se impuso en las autoridades la idea de que era necesario abandonar el camino de los acuerdos y la ruta de progreso que se había seguido durante la transición. Además, ciertos grupos emergentes sienten que no encuentran eco en la institucionalidad y permanecen al margen de la misma.

§ 3. El presente año estará marcado por las elecciones presidenciales. Ellas corren el riesgo de convertirse en un escenario de descalificaciones y ataques más que de propuestas constructivas. Aunque todo hace pensar que el clima negativo se agriará aún más, no se sigue de allí que los chilenos quieran vivir en una atmósfera cargada de odios y enfrentamientos. Las aspiraciones de unidad, de entendimiento y colaboración no han desaparecido.

§ 4. En razón de lo expuesto, un grupo de políticos y académicos hemos estimado oportuno, antes de que comience la disputa presidencial, hacer una pausa y plantear algunas ideas a la opinión pública. No pretendemos remplazar los necesarios programas de gobierno ni aludir a las medidas concretas que requiere la presente situación. Más bien queremos atraer la atención hacia algunos bienes y principios fundamentales que deberían orientar la acción política en los complejos tiempos que vienen. Se trata de un documento provisorio, que simplemente pretende aportar elementos para la reflexión de los políticos y el resto de los ciudadanos.



LAS BASES DOCTRINALES DE NUESTRA PROPUESTA

1. LA IDEA DE REPÚBLICA

Reivindicación de lo público

§ 5. Reivindicamos el concepto de república, que no en vano ha estado presente en todas nuestras constituciones. La república es la cosa común, que nos vincula a todos con la realidad colectiva. En tiempos en los que tiende a primar el egoísmo, cuando prevalece la consideración del hombre como un ser atomizado y aislado de su entorno, la república nos recuerda que tenemos un destino común, y que nuestra realización personal no se da nunca en el plano estrictamente individual, sino que se inserta siempre en un orden más amplio. El desafío es que todos los chilenos se sientan integrados a ella, y que, al mismo tiempo, comprendan que el bien personal no puede ser buscado a costa del bien común. La república debe ser justa: por eso, nos evoca el imperio del derecho y la afirmación de que en Chile no debe haber personas ni grupos privilegiados. Gran parte del malestar social de los últimos años tiene que ver precisamente con que los chilenos no están convencidos de que estos nobles ideales se hayan hecho efectivos en la realidad.

Participación

§ 6. La república requiere división del poder y transparencia tanto en el actuar de los gobernantes como en los fundamentos de sus decisiones, porque las autoridades han de estar sujetas a control por parte de la sociedad. Pero también implica exigencias respecto de los ciudadanos, comenzando por la necesidad de participar en los asuntos que nos incumben a todos. Los chilenos tenemos la política que merecemos, y el abstencionismo no hace más que agravar los males que la aquejan. La participación política no puede ser asimilada al comportamiento de unos consumidores en el mercado, que compran un producto o se abstienen de hacerlo según sean sus gustos: tiene que ver con la necesaria deliberación para alcanzar decisiones que nos afectarán a todos. En ese sentido, para quien vive en democracia, la participación política constituye un deber.



Sentido de la política

§ 7. La república tiene la capacidad de armonizar los legítimos intereses privados de los individuos y de integrarlos en el marco de un proyecto común. Por su misma definición, la república excluye la captura del bien público por parte de intereses privados. La tarea de conseguir ese bien común, que hace posible los bienes particulares, es la política. Se trata de una de las más nobles actividades humanas, porque, bien ejercida, lleva a superar los márgenes de la existencia individual y abrirse a lo común, que es una expresión muy elevada de libertad.

La definición de lo público

§ 8. Lo público no se agota en lo estatal ni se define por su lógica. Es un lugar de encuentro de distintas miradas, organizaciones y formas de vida. Esta biodiversidad es su gran

fortaleza. Es un espacio plural, sin que por esta razón las organizaciones que interactúan en él y que poseen diversas identidades estén obligadas a ser pluralistas en su interior: si todas lo fueran, la diversidad de miradas desaparecería.

Lo público es, como todo espacio de encuentro, un lugar de diálogo y deliberación, pero también de intercambio y de disputa. Es, además, una fuente de producción de bienes y servicios que satisfacen variadas necesidades. Y aunque su lógica inherente —con su diversidad de miradas— sea la propia de la sociedad civil, su entramado incluye organizaciones y lógicas institucionales propias de esa sociedad civil, del Estado y del mercado. Ellas presentan distintas fortalezas y debilidades al momento de generar esos bienes y servicios. Así, la sociedad civil ha mostrado su capacidad en obras donde el Estado había fallado sistemáticamente, como el apoyo y cuidado de ancianos, niños, enfermos y mujeres embarazadas que pasan por dificultades. Otro tanto ocurre con la protección del medio ambiente y el refugio y rehabilitación de animales, así como en la provisión de bienes espirituales y educacionales. El Estado, por su parte, provee a través de su aparato burocrático ciertos servicios y bienes, bajo exigencias derivadas del hecho de que son financiados por los impuestos de todos los ciudadanos: acceso universal, pluralismo interno y cobertura nacional. El mercado, finalmente, coordina la provisión oportuna de muchos bienes y servicios fundamentales. Existen, por supuesto, incontables casos mixtos, donde se da una coordinación virtuosa entre distintos actores del espacio público.

La tarea del Estado

§ 9. El Estado tiene, además, otras obligaciones, ya que no consiste en una mera plataforma de servicios. Debe velar por el bien común, lo que implica estar al servicio del

florecimiento del espacio público y el despliegue de las capacidades humanas. Debe hacerlo con recursos que son siempre limitados, y cuidando no dañar la matriz desde la que los obtiene. Esto le exige generar las condiciones que hagan posible ese florecimiento, lo que supone regular, incentivar y, cuando corresponda, retirarse de manera oportuna de los espacios en los cuales la sociedad civil o el mercado logran proveer satisfactoriamente un bien necesario, y concentrar, en cambio, su atención y recursos en aquellos espacios donde eso no ocurre. Un Estado activo jamás debe ser un Estado invasivo, que no respeta el protagonismo de la sociedad civil.



Quienes creen que el Estado o el régimen propio de la burocracia estatal son la única forma que puede adquirir lo público, en realidad debilitan el espacio público, destruyen su diversidad y paralizan la capacidad de la sociedad para solucionar sus propios problemas. Oponen el monocultivo a la biodiversidad social, destruyen los equilibrios ecológicos humanos y con ellos la riqueza y complejidad de la vida en común. Al abarcar mucho y apretar poco, desenfocan la atención del Estado y permiten que sus políticas sean finalmente dirigidas a quienes tienen más medios de presión.

2. NACIÓN ABIERTA

Integración y apertura

§ 10. La república no se construye sobre la nada: supone un determinado cuerpo social, la nación chilena. Solo una nación con una fuerte identidad propia está en condiciones de abrirse al mundo y de entrar en diálogo fructífero con otros pueblos. La nación es un pacto entre los vivos, los muertos y los que están por nacer. Se realiza en un territorio deter-

minado, se nutre de una historia y una cultura comunes. Quienes se incorporan a este pacto aceptan sus términos y, tras hacerlo propio, contribuyen a él incrementando este acervo común.

§ 11. La nación chilena es el fruto de una fusión, muchas veces dolorosa y conflictiva. Es importante destacar la variedad que convive en nuestra nación y el inapreciable aporte que representa la presencia de los pueblos originarios. Es necesario crear las condiciones para una convivencia común basada en el respeto, el reconocimiento y la colaboración entre las distintas tradiciones culturales, y no en el conflicto y la imposición. Esta convivencia respetuosa debe ser la base para pensar nuestro desarrollo: la pluralidad cultural, étnica o de cualquier otra índole jamás puede ser un obstáculo para encontrar un destino común para la sociedad.

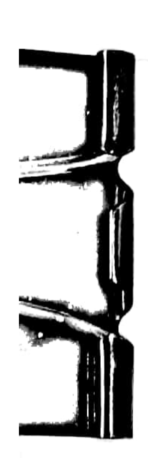
Atención al pasado y al futuro

§ 12. Nuestra nación no puede estar cerrada sobre sí misma. La inmigración no es un fenómeno de hoy, que haya que enfrentar con temor y desconfianza, sino un elemento constitutivo de la sociedad chilena: a los pueblos que llegaron primero al continente americano, se unió luego el aporte de españoles, otros europeos, árabes, judíos, asiáticos y hermanos nuestros latinoamericanos. Durante largo tiempo vinieron a nuestras tierras personas de todo el mundo, que compartían el espíritu de trabajo, el amor a la paz y el respeto por nuestras leyes. Chile es la obra conjunta de ellas. Al construirse nuestro país sobre la base del estatuto de la territorialidad y no de la personalidad, se fomentó la igualdad de trato para quienes llegaban a él, de modo que pudieron construir su destino con independencia de su nacionalidad de origen.

§ 13. La nación supone respeto por el pasado. No es un esfuerzo refundacional, sino la exigencia de asumir con responsabilidad la herencia de nuestros predecesores y enriquecerla. Esta herencia está marcada por la diversidad. Hay muchas formas de ser chileno, y todas han contribuido, con sus luces y sombras, al bien del país.

Justicia intergeneracional

§ 14. La nación es tributaria del pasado y está abierta al futuro, lo que impone serias exigencias de administración de lo recibido y de respeto por las generaciones que vendrán. Estas son exigencias de justicia intergeneracional, y van desde la protección del medio ambiente y la forma de organizar nuestras ciudades, hasta el cuidado de los equilibrios fiscales y el mantenimiento de un sistema previsional sustentable. Debemos tratar de dejar en herencia un país mejor que el que recibimos. No podemos financiar nuestros deseos de bienestar actual con deudas económicas, sanitarias o ambientales que deberán pagar nuestros hijos y nietos. Y tampoco podremos transmitir lo recibido si no tenemos herederos. Por eso, la preocupación por el futuro exige atender a un problema de primera importancia política: la natalidad, que asegura la continuidad de Chile como nación.



§ 15. Una nación abierta al futuro protege y promueve la familia, pues en el marco de relaciones afectivas permanentes se facilita que los futuros ciudadanos adquieran hábitos de generosidad, templanza, laboriosidad y entrega desinteresada, que resultan fundamentales para una sana convivencia social. Ningún sistema público entrega la protección, afecto y cercanía que pueden brindar los padres a los niños, ni el mismo cuidado cariñoso a sus ancianos y los enfermos.

3. DEMOCRACIA EXIGENTE

Espacio de deliberación y encuentro

§ 16. Muchas diferencias nos separan a los chilenos, pero hay que agradecer que hayamos llegado al reconocimiento de que nuestras discrepancias no se resuelven por la fuerza sino con métodos democráticos. La aceptación de la democracia implica una confianza fundamental en la razón, en la capacidad del ser humano de deliberar con la ayuda de los demás para llegar a soluciones justas. La democracia es consciente de que nuestras inteligencias son limitadas y de la necesidad de alimentarse de otras perspectivas para encontrar las respuestas adecuadas. Ella carece de la espectacularidad de las propuestas revolucionarias, su camino es la gradualidad, su herramienta predilecta es el diálogo. Los acuerdos no son un signo de debilidad moral, sino una expresión de la capacidad humana de ponerse en el lugar del otro y de hallar soluciones que sean aceptables para el mayor número posible de ciudadanos, aunque disten de ser perfectas.

Democracia constitucional

§ 17. La democracia constitucional no se presenta de modo espontáneo. De hecho, las épocas democráticas son una excepción en el marco de la historia universal, y todavía hoy son muchos los países que no la conocen. Sin la ayuda de instituciones que la impulsen y aseguren, resultará desplazada por formas autocráticas o por el derecho del más fuerte, propio de las situaciones de anarquía. Un peligro de la época presente consiste en el acostumbramiento a la democracia, que en muchos países occidentales se da simplemente por supuesta. No hay conciencia del largo y doloroso proceso histórico que está detrás de nuestras instituciones democráticas, y con gran frivolidad se pretende remplazarlas

por la espontaneidad de los movimientos sociales. En vez de seguir los cauces representativos, muchos prefieren una genérica alusión a las exigencias de «la calle» y se arrogan un poder carente de toda legitimidad.

Voluntad de reforma

§ 18. La democracia constitucional se apoya en instituciones, pero en ningún caso postula el anquilosamiento social. La democracia que requiere el tiempo presente no puede tener un talante conformista, sino que debe estar permanentemente en proceso de reforma o evolución. La idea de evolución constante no significa cambiarlo todo ni empezar siempre desde cero, sino aprovechar lo más valioso del pasado para proyectarlo de manera creativa hacia los tiempos que vienen. La democracia que queremos está atenta a las reformas que evitan el divorcio entre las demandas ciudadanas y las formas institucionales.



Virtudes democráticas

§ 19. Por otra parte, no existe democracia sin demócratas. La democracia es un régimen político que compromete muy especialmente a los ciudadanos, porque les exige una serie de hábitos para su buen funcionamiento, como la capacidad de autolimitación y la disposición a dialogar. Por eso la democracia no puede funcionar sin una base moral que la sustente. Esas conductas que favorecen la práctica democrática no son generadas por la democracia misma. Ellas se adquieren en otras instancias, como es el caso de la familia, las tradiciones religiosas, las organizaciones de voluntariado y la escuela. Cuando estas instancias funcionan de manera adecuada, la educación para la democracia se facilita enormemente.

4. ESTADO FUERTE

Forjador de la nación

§ 20. La nación chilena adquirió forma en buena medida gracias a la acción del Estado. Él definió nuestras fronteras, educó, organizó la población del territorio, y difundió un espíritu republicano en todas las capas de la sociedad. En el proceso histórico de forja de la nacionalidad, las Fuerzas Armadas y de Orden han desempeñado un papel muy relevante como factor de integración social.

§ 21. Una de las manifestaciones de nuestra crisis actual consiste precisamente en la debilidad de nuestro Estado. Tenemos un Estado grande, pero no contamos con un Estado fuerte, capaz de garantizar justicia y seguridad a todos los chilenos. Pesa sobre ellos, especialmente sobre los más pobres, una sensación de inseguridad permanente, donde hay barrios enteros dominados por la delincuencia. Esta falta de presencia eficaz del Estado constituye una injusticia para con los más débiles de nuestra sociedad.

No se trata de definir *a priori* un tamaño grande o pequeño para la organización estatal. El Estado debe ser el necesario, y su acción depende de las diversas materias y las necesidades de la sociedad.

Vocación de permanencia

§ 22. El Estado chileno no puede limitarse a ser un instrumento en manos del gobierno de turno. Es necesario que adopte y ejecute políticas de carácter permanente. Las relaciones internacionales, lo mismo que la defensa, el fomento de la natalidad, la protección de la infancia, la planificación de la ciudad, la política migratoria y el cuidado de los recursos naturales no pueden cambiar cada cuatro años según el

gusto del gobierno de turno. Proceder de esa manera es una frivolidad que atenta contra la justicia debida a las generaciones futuras, una auténtica inmoralidad.

La modernización del Estado es una tarea impostergable. En su actual condición, el Estado no está capacitado para responder de manera adecuada a los desafíos y urgencias que enfrenta. Sin un sólido fortalecimiento de sus funciones (muy diferente del crecimiento inorgánico del aparato estatal) se hace imposible retomar el crecimiento, garantizar la convivencia interna y permitir el despliegue de las diversas aptitudes de las personas. Los gobernantes no son dueños del poder que transitoriamente detentan, sino mandatarios de todos los ciudadanos, que tienen el derecho a pedirles cuenta por el ejercicio de su mandato.

La aludida modernización del Estado exige mayor transparencia, acceso a la información pública, rendición de cuentas de sus autoridades y altas exigencias de probidad. Estas prácticas permiten una democracia más efectiva, con verdadera participación y control social, a la vez que mejoran la gestión pública y reducen la corrupción, un mal que afecta la buena marcha del Estado contemporáneo y que resulta necesario atajar con decisión.



§ 23. La permanencia de las grandes políticas de Estado exige contar con una burocracia dotada de sentido patriótico y calidad profesional. Solo unos funcionarios públicos estables y bien preparados podrán ejecutar políticas que tengan un carácter permanente. La administración pública no puede ser un botín partidista, ni cambiar con cada nuevo gobierno. Salvo algunas jefaturas de exclusiva confianza, sus cargos deberían ser definidos por la Alta Dirección Pública sin injerencia del gobierno. Asimismo, el crecimiento indiscriminado de la administración es una falta de respeto a

los auténticos funcionarios públicos y facilita la corrupción.

Por otra parte, las experiencias positivas de un Estado fuerte se han dado en escenarios de marcada separación entre gobierno y Estado, mientras que en Chile observamos una peligrosa tendencia a confundir ambas realidades.

Necesidad de la sociedad civil

§ 24. El Estado se encuentra en una rica tensión con la sociedad civil. Su misión nunca puede ser ahogar las grandes energías que viven en una comunidad y que se manifiestan en mil formas asociativas. Una subsidiariedad bien entendida no apunta primariamente a la vida económica, sino a la sana y vital organización de la sociedad civil. Su misión no puede ser simplemente la de abstenerse, pues está llamado a estimular el protagonismo de las distintas fuerzas sociales. Y ninguna subsidiariedad puede funcionar si no va acompañada de la solidaridad, que es la exigencia de prestar ayuda oportuna a quienes necesitan nuestro apoyo.

§ 25. La democracia es, en buena medida, el gobierno del hombre común. Nos preocupa que el Estado aparezca en los últimos años como capturado y puesto al servicio de diversas minorías (los grupos de presión, los partidos políticos, los empresarios y los mismos funcionarios públicos). Estos abusos y el consiguiente olvido de las mayorías crean un clima donde el hombre común siente que el mundo público y las instituciones le resultan ajenos.

5. UNA SOCIEDAD INTEGRADORA

Las tareas comunes

§ 26. La sociedad no es una simple aglomeración de individuos

coordinados por el poder para evitar que se dañen recíprocamente. Supone una serie de tareas comunes, que no se pueden sacar adelante sin la colaboración de todos: la transmisión de la cultura, el cuidado del medio ambiente, la educación, el combate a la criminalidad organizada y a la corrupción, el fomento de la ciencia y la tecnología, como también la protección de la infancia, exigen la presencia de ciudadanos activos, responsables, bien informados y vinculados a diversas comunidades.

Opción preferencial por los débiles

§ 27. No basta con proclamar una abstracta igualdad ante la ley. Este es un punto de partida importante, pero insuficiente. Es necesario asegurar a todos los habitantes de nuestra tierra el acceso a ciertos bienes que son necesarios para vivir con dignidad. Las grandes desigualdades constituyen un problema político de primera magnitud, porque dan origen a dos Chiles incomunicados, que se miran con desconfianza, donde cada uno ve en el otro un peligro para la propia seguridad. No se trata de propender a fórmulas igualitaristas, sino a establecer un marco de convivencia donde las diferencias sean el resultado del esfuerzo personal y familiar, y no de privilegios.



Gobernar es priorizar, y priorizar exige aplicar criterios. Y uno de los más importantes al momento de elaborar políticas públicas debe ser la opción preferencial por quienes se encuentran en una posición de debilidad, que no son solo los más pobres, sino también, por ejemplo, las personas con discapacidades o la tercera edad. Focalizar en estas personas los recursos económicos y la atención política es un deber ineludible, que exige, además, generar mecanismos eficientes para identificar y comprender estas vulnerabilidades, y poder actuar a tiempo sobre ellas.

«Los invisibles»

§ 28. La opción preferencial por los débiles no se limita solo a los más pobres, pero nos exige no olvidarlos, especialmente en estos tiempos cuando se han vuelto cada vez más «invisibles» para la opinión pública, dada su reducción numérica y el auge de una frágil clase media. Todavía hay miles de chilenos que viven en campamentos, y niños abandonados para los que no se abre ningún futuro: no podemos cerrar los ojos y dejarlos atrás.

Importancia política de la ciudad

§ 29. También la ciudad representa un problema político muy relevante. Necesitamos ciudades humanas, con barrios, plazas, lugares de encuentro con la naturaleza y con los vecinos; dotadas de calidad estética y vías expeditas de comunicación, donde los más necesitados no sean sometidos a condiciones degradantes de transporte, que desmoralizan a las personas y les expropian el tiempo y el ánimo necesarios para el esparcimiento y la vida familiar.

Descentralizar

§ 30. La integración social abarca el espacio y el tiempo. El centralismo no integra, divide, y es causa de una enojosa desigualdad de carácter geográfico. Las regiones requieren más autonomía, como asimismo una ayuda para capacitar a sus autoridades y atraer talentos hacia ellas, porque el centralismo ha producido una fuga de gran parte de sus ciudadanos más capacitados hacia la capital. Por otro lado, la multiplicación de regiones no ha hecho más que acentuar el poder de Santiago. Descentralizar significa habilitar lo local para que pueda hacerse cargo, de manera responsable, de todo lo que pueda ocuparse. Esto exige adecuadas condiciones económicas, políticas, profesionales y de infraestructura.

Además, no hay una genuina integración si se posterga al mundo rural y no se consideran adecuadamente las regiones extremas del país.

6. UNA ECONOMÍA FUNDADA EN INSTITUCIONES

Crecimiento



§ 31. Un mínimo de respeto a la ciudadanía exige decir muy claramente que nuestras aspiraciones de mayor justicia presuponen el crecimiento económico para tornarse reales. El progreso humano ciertamente no se identifica con el crecimiento económico, pero él es el sustento material imprescindible para las conquistas sociales y políticas que hemos delineado. La riqueza de las naciones no es «suma cero». Es decir, no es una torta que permanece siempre igual, donde solo cabe discutir cómo se reparte. Ella varía en tamaño y calidad, dependiendo de cómo se distribuye, pero también de muchos otros factores que no pueden ser despreciados ni descuidados.

Crecer, y crecer de manera sustentable, implica aprovechar con la mayor destreza posible nuestras ventajas comparativas y desarrollar nuestras habilidades. Muchas de estas ventajas y capacidades son conocidas y solo requieren de un adecuado fomento y marco regulatorio. Pero no todas son conocidas de antemano, ni resultan obvias; por esta razón, el desarrollo económico es siempre un desafío de exploración, prospección y ensayo. Y mientras más esfuerzos puedan sumarse a ese desafío, mayor es el éxito de los pueblos en este desarrollo.

Ganancia legítima y emprendimiento

§ 32. Al mismo tiempo, hay que proclamar sin ambigüedades que la ganancia económica, si se realiza en un marco legal y ético, no solo es legítima, sino que constituye una justa retribución al emprendimiento, el trabajo y la creatividad. El emprendimiento privado es una fuerza creativa y explorativa que debe ser valorada e incentivada, pues quien crea negocios asume riesgos, abre caminos a otros, genera riqueza y provee de empleos. Además, un mercado ágil y vigoroso es un poderoso límite a la concentración del poder en el Estado y contribuye a la libertad. Las libertades económicas no son importantes solo por motivos pragmáticos, sino porque tienen asimismo un valor moral. Ellas pueden permitir a los ciudadanos desarrollar virtudes que contribuyan a su perfeccionamiento personal y al de las comunidades en que participan, y los ayuden a realizarse como agentes responsables.



Las sociedades que castigan el emprendimiento de las personas, que pretenden remplazarlo por la acción del Estado y estigmatizan la legítima ganancia, inevitablemente derivan hacia el estancamiento económico, ya que detienen el proceso de creación, exploración y toma de riesgos. Esto es exactamente lo que ha tenido lugar en Chile en el último tiempo, con los resultados por todos conocidos. No habrá recuperación económica, ni volveremos a tasas altas de crecimiento, ni mejoraremos la productividad sin reivindicar la plena legitimidad de una justa retribución material al trabajo, riesgo e inversión.

La economía requiere un orden legal

§ 33. La división del poder debe proclamarse no solo a la hora de limitar la arbitrariedad estatal. Pensamos que la concentración indebida del poder económico afecta

la libertad de una forma semejante a la concentración del poder en manos del Estado, pues obstaculiza el sano funcionamiento de los mercados, detiene la exploración creativa y deteriora la vida en sociedad. El estancamiento económico, institucional y moral de los países donde el Estado asume todas las funciones económicas, no difiere demasiado del de aquellos donde los monopolios u oligopolios privados hacen y deshacen a su antojo. Preocuparse solo de una de estas amenazas, la que proviene del Estado, constituye una miopía política y hace perder credibilidad a los defensores de la libertad económica. Se trata, en definitiva, de dar forma a una economía que funcione de manera coherente con el juego democrático, donde el poder económico no se sitúe más allá de la legalidad, esté dividido, se excluyan las prácticas contrarias a la libre competencia y todos tengan la oportunidad de emprender. De este modo, no será la fuerza quien defina el resultado de la competencia, sino la perseverancia, el esfuerzo y la creatividad.



El valor central del trabajo

§ 34. En una economía de base republicana, el trabajo no es solo un factor productivo, sino el eje de la vida económica. Es necesario difundir en el país una cultura del trabajo, donde se valore la perseverancia, el orden, la honestidad, la puntualidad y el respeto a la palabra empeñada. Pero para que esta cultura permita el crecimiento humano es necesario preocuparse por las condiciones en que se ejerce la actividad laboral, particularmente las que permiten compaginar trabajo y familia, como también las que promueven la igualdad de género en las remuneraciones. Al mismo tiempo, para que los sindicatos ocupen un lugar fundamental en el genuino mejoramiento de las

condiciones laborales, es necesario que su acción se oriente al bien común y no sean instrumento de intereses ajenos al mundo del trabajo.

7. EDUCACIÓN PARA LA LIBERTAD Y LA RESPONSABILIDAD

La educación en el centro

§ 35. Tal como sucedió en torno a nuestro primer centenario, el gran tema político de nuestro tiempo es la educación. En períodos como estos, los ciudadanos se sienten llamados a reflexionar acerca de su responsabilidad ante sus descendientes. Hoy, además, resulta natural que así sea, porque en una sociedad que demanda el fin de los privilegios y valora la movilidad, la educación es la clave de acceso hacia un futuro con mayores oportunidades.



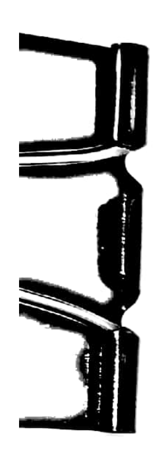
Foco equivocado

§ 36. En la discusión de los últimos años acerca de la educación, llama la atención que el foco se haya puesto en la forma de organizar el sistema, en la estructura jurídica de los colegios, la obligación de los sostenedores de ser dueños de los inmuebles o la prohibición a las familias para aportar recursos. No se ha atendido, en cambio, al agente central del proceso educativo, el profesor, y al ambiente en que lleva a cabo su tarea, el aula. Detrás de esto hay un diagnóstico equivocado, que asume que la educación no aporta nada a los estudiantes y que todos sus logros se explican por su origen socioeconómico. Esta filosofía desalentadora y materialista ha hecho que en el diseño educacional se desatienda a todo lo que tiene que ver específicamente con la educación y se concentre la atención

simplemente en factores económicos. Jamás tendremos una buena educación mientras no contemos con buenos educadores y no les entreguemos las condiciones mínimas para llevar a cabo su tarea.

Priorizar la infancia

§ 37. La falta de un foco adecuado se observa, asimismo, en la penosa desatención que sufre la educación inicial, que es la instancia más relevante para avanzar hacia una reducción de las desigualdades. Está más que demostrado que la habilitación cognitiva y emocional de los niños es la base sobre la cual se construye todo lo demás. Y también que, cuando se trata de disminuir las brechas de desigualdad, invertir en ella rinde más que ninguna otra política pública. Sin embargo, no se ha actuado en consecuencia por la sola razón de que los menores de edad no votan ni marchan.



La deuda técnico-profesional

§ 38. Lo mismo sucede con la despreocupación por la suerte de la educación técnico-profesional, tanto en el nivel medio como en el superior. No es casual que en los países que han alcanzado un mayor desarrollo político y económico esa educación reciba una atención muy prioritaria, ya que constituye el soporte material para el bienestar.

La educación pública

§ 39. La educación pública es un elemento de primer orden para el fortalecimiento de la democracia, la igualdad de oportunidades y el progreso del país. Sin embargo, el propósito del gobierno de gestionar la educación pública a través del poder central es equivocado, va a contramano de las tendencias mundiales y, en la medida en que se haga efectivo, originará graves perjuicios a los estudiantes. En

cambio, el municipio —como constituye la expresión del aparato público más cercana a las personas, implica una genuina descentralización y tiene un carácter incuestionablemente democrático— es el llamado a recuperar y fortalecer la alicaída educación pública.

Educación particular subvencionada

§ 40. El sistema de educación debe dejar el debido espacio a las iniciativas que surgen de la sociedad civil. Lamentamos que en estos años se hayan puesto reiterados obstáculos a aquellos sostenedores de colegios que ejercían su labor con esmero y responsabilidad. Valoramos especialmente la acción abnegada de quienes, por razones solidarias, dedican sus mejores esfuerzos a proyectos educativos en favor de los más necesitados. El salto de calidad que Chile debe dar en materia de educación exige una acción mancomunada de la autoridad pública y las múltiples iniciativas que surgen de la sociedad civil. El problema de la educación pública no es la educación privada: son aliados con un mismo fin.



Diversidad en la educación superior

§ 41. La educación pública desempeña un papel importante en el sistema de educación superior, pero resulta imprescindible reconocer la pluralidad del mismo. Su diversidad permite dividir el poder intelectual, lo que resulta muy deseable para consolidar una vida política republicana. La variedad de su sistema educativo es una riqueza para Chile y un elemento que ayuda a la preservación de su democracia. Debe asegurarse la autonomía de toda institución universitaria y evitarse discriminaciones basadas en la mera antigüedad o la naturaleza jurídica de las mismas.

El financiamiento

§ 42. La gratuidad universal para la educación superior es una política pública equivocada, regresiva y que genera insalvables problemas a la hora de su aplicación. Ellos se traducen en déficits financieros de los planteles que se acogen a la misma, deterioro de la calidad de los proyectos educativos y lesión a su autonomía. El país debería revisar si es razonable perseverar en incrementar la promesa de gratuidad que hoy está prevista para el cincuenta por ciento más vulnerable, atendiendo todos los efectos adversos de la misma. Además, cuando al aporte estatal se suma el de los privados, el conjunto del sistema de educación superior dispone de más recursos, lo que permite elevar su calidad.



En cualquier caso, hacia el futuro, la gratuidad deberá coexistir con un sistema de créditos, becas y ayudas estudiantiles. Es fundamental excluir toda discriminación en la asignación de tales beneficios. Ellos deben atender a la vulnerabilidad de los estudiantes y no a factores ajenos a sus necesidades. Cualquier apelación a la diversidad del sistema educativo se tornará ilusoria si no va acompañada por una igualdad de trato a los estudiantes.

8. DERECHOS Y DEBERES

Comprensión inadecuada de los derechos sociales

§ 43. El gobierno de la Nueva Mayoría ha buscado dar legitimidad a su intento refundacional aludiendo a la categoría jurídica y política de los derechos sociales. Se trata, ciertamente, de una noción legítima, que apunta a objetivos de política social que tienen gran importancia para la promoción de los sectores menos favorecidos, pero que se ha distorsionado hasta el punto de quedar transformada

en un arma para imponer, desde el Estado, una igualdad forzada, ficticia y perjudicial, muy visible en el caso de la educación. Al perder el foco en el gasto estatal, demoler las instituciones públicas de alto rendimiento académico y tratar de someter a los privados que operan dentro del sistema educacional al régimen propio de la burocracia del Estado, solo se ha logrado destruir lo que había a cambio de una nivelación hacia abajo muy poco promisoria.

El fracaso de la Nueva Mayoría, no solo se debe a una permanente improvisación y una desprolija aplicación de sus políticas: se explica principalmente por errores de inspiración, diagnóstico y propuesta. Y entre esos errores se encuentra una mala comprensión de los derechos sociales y de su papel político, que termina por inflar expectativas demagógicamente, sin poder satisfacerlas, favorecer a los grupos de presión y destruir el potencial de la sociedad para proveer bienes y servicios de la mejor manera posible a todos los ciudadanos.



Además, la Nueva Mayoría, al tratar de hacer avanzar así este nuevo elenco de derechos, ha desatendido el resguardo y la expansión de derechos humanos como la vida, la propiedad y la integridad personal, que han terminado siendo devaluados y desdibujados durante estos años. Así, no se distingue entre el crecimiento en el número de los derechos y la ampliación de los titulares de los mismos. El problema fundamental en este momento no es seguir proclamando nuevos derechos, sino aumentar el número de las personas que efectivamente gocen de los derechos fundamentales. En efecto, de poco sirve afirmar la libre expresión si las personas son víctimas de una educación de mala calidad, o proclamar el debido proceso si no pueden contar con un abogado mínimamente competente. Se hace necesario adoptar una opción preferencial por los débiles, que focalice el esfuerzo

del Estado y lo dirija a crear las condiciones que les permitan el ejercicio real de los derechos más básicos. La provisión de estas condiciones debe dejar un amplio espacio a las enormes energías que están disponibles en la sociedad, y no debe reducirse solo a la acción estatal.

Los deberes

§ 44. La preocupación por los derechos debe ser complementada por la perspectiva de los deberes. El discurso de la izquierda ha terminado por difundir un estatismo individualista, donde las personas esperan todo del poder central mientras que, al mismo tiempo, están tan preocupadas de su bienestar que se tornan insensibles a la responsabilidad que tienen a favor del resto de la sociedad y, particularmente, de los menos favorecidos.



Los derechos engendran responsabilidades, pues se ejercen en un marco social. Resulta inaceptable que quienes invocan el derecho a manifestarse estimen que no deben asumir responsabilidad alguna por los desmanes que provocan, o que quienes reclaman que la huelga no debe admitir limitaciones no acepten siquiera que esta deba desarrollarse en forma pacífica y no violenta. Tampoco resulta admisible en una democracia que las minorías que vociferan que la educación es un «derecho social que el Estado siempre debe garantizar» no trepiden en mantener ocupaciones indefinidas de colegios, haciendo imposible el ejercicio del derecho que dicen defender. Entre los deberes que es necesario proclamar especialmente están aquellos que se refieren al ejercicio de la participación política, al cumplimiento de las diversas cargas públicas, al ejercicio responsable de la propiedad y al cuidado del patrimonio cultural y ambiental del país.

BASES DE UN BUEN GOBIERNO PARA CHILE

La tarea del buen gobierno

§ 45. En las últimas tres décadas, Chile ha logrado progresos evidentes en casi todos los ámbitos. Sin embargo, estos avances han ido de la mano de una crisis generalizada de confianza en la esfera pública de la sociedad. Si la ciudadanía debe participar en una democracia exigente, tiene el cabal derecho a demandar el retorno del buen gobierno.

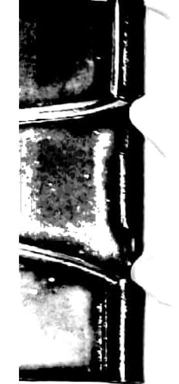


Lo primero que debe hacer un buen gobierno es hablar a los chilenos con la verdad. Ella obliga a dejar de tratar a los ciudadanos como menores de edad, a quienes se oculta la magnitud de los problemas. Es necesario advertir desde ya que vienen tiempos difíciles y promover modelos sociales donde el ahorro, la sobriedad, el trabajo duro y la entrega generosa ocupen un lugar relevante. La demagogia no se combate con promesas fáciles, sino acostumbrando a los ciudadanos a oír la verdad, aunque sea dolorosa. Este es el mejor antídoto contra el populismo, que en la sociedad contemporánea adopta diversos rostros y amenaza con deteriorar la vida política en muchas naciones. Hay demagogia cuando se promete lo que se sabe que no se puede cumplir, pero también cuando deliberadamente se minimiza la gravedad de los problemas que aquejan

al país, se plantean soluciones simplistas a los mismos o se exacerban pasiones y miedos ciudadanos para generar adhesión política.

Gobernar es priorizar

§ 46. El buen gobierno pone a la ciudadanía ante la necesidad de establecer prioridades, las señala de manera transparente y no alienta expectativas desmesuradas. Una parte importante de los males que sufre Chile en la actualidad reside precisamente en que los gobernantes no han tenido el valor de decirle al país que los recursos son limitados y que, por tanto, es necesario focalizar los esfuerzos. Gobernar es priorizar, y quien no prioriza bien, no gobierna bien.



Eficiencia

§ 47. Un buen gobierno es eficiente. La Nueva Mayoría ha roto con la tradición chilena de buenas políticas públicas, donde estas se estudian cuidadosamente, tienen financiamiento, se consideran sus impactos sociales y se evalúa su cumplimiento. Resulta escandaloso que los fondos públicos se malgasten con políticas mal diseñadas, que siempre terminan perjudicando a los más vulnerables. La gestión pública debe tener niveles de exigencia aún más elevados que aquellos propios del mundo privado, porque ella funciona con los recursos de todos y tiene como foco la solución de los problemas de los más necesitados. La eficiencia en la gestión pública constituye un sello característico de nuestro país que resulta urgente recuperar.

El mal de la abulia

§ 48. El ideal del buen gobierno es incompatible con la abulia de las autoridades: mantener por largo tiempo cargos vacantes, ausentarse sistemáticamente de las zonas donde los problemas son más graves y eludir el contacto habitual con la prensa, son prácticas que perjudican gravemente al bien común. Esta desidia genera un mal ejemplo y constituye un motivo de decepción para los ciudadanos, pues lleva a no asumir responsabilidades y crea una mentalidad que mueve a pensar que los problemas no tienen solución.

Humildad republicana

§ 49. El buen gobierno supone una actitud humilde. No resulta sensato pretender partir desde cero, sin contar con la experiencia anterior. La democracia no es compatible con la imposición autoritaria, sino que considera la permanente disposición a llegar a acuerdos, porque las políticas consensuadas tienen mayores posibilidades de mantenerse en el tiempo. Esto tiene un correlato inmediato en las políticas públicas: la acción humilde es experimental, dialogante, participativa y reversible. No realiza proyectos faraónicos en una lógica que mira desde arriba hacia abajo, sino que construye desde la base, paso a paso, escuchando, incorporando los aportes de otros, detectando los inevitables errores y corrigiendo, hasta lograr sus objetivos. El Transantiago es quizás el mejor ejemplo de todo lo contrario.

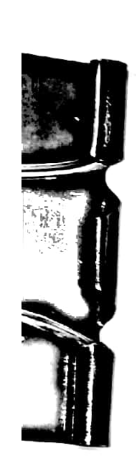


Por otro lado, la moderación debe caracterizar no solo las políticas, sino también el modo de vida de los gobernantes. A lo largo de toda su historia, Chile se distinguió por la sobriedad de sus autoridades: su estilo de vida los hacía ejemplares y prestigiaba a nuestra democracia. Es necesario

recuperar la austeridad de nuestros hábitos republicanos y la ejemplaridad pública en nuestros líderes políticos, económicos y sociales. La arrogancia de la riqueza y el poder constituyen un insulto a los sectores menos favorecidos de la sociedad.

Ciudadanos comprometidos

§ 50. En este momento delicado de nuestra historia, la política debe convocar a un proyecto común en el que todos seamos sujetos activos. Necesitamos cambiar nuestra disposición política: debemos aproximarnos al espacio público como actores responsables, y no como meros indignados o consumidores. No es el momento de seguir prometiendo dádivas y fomentando disposiciones pasivas en los ciudadanos, pero tampoco de pretender que la indignación y la protesta sorda son sinónimo de soluciones razonables. Es necesario que Chile pueda contar con ciudadanos comprometidos con el bien de su país, movidos por ideales concretos más que por ideologías abstractas o pasiones desbordadas y dispuestos a colaborar para obtenerlos, corrigiendo pragmáticamente el rumbo en el camino hasta encontrar nuestra mejor ruta. Solo así podremos tener una república que efectivamente vele por las personas, pero donde, al mismo tiempo, ellas velen por el régimen republicano bajo el que han tenido la fortuna de vivir.



La política no es una actividad exclusiva de una minoría de individuos privilegiados, ni tampoco el lugar de experimentación para fanáticos obnubilados por visiones absolutas del orden social o un campo de batalla para quienes creen que su indignación todo lo justifica. La política es la tarea cotidiana, humilde y ponderada de todas las personas comunes y corrientes que quieren lo mejor

para su país y para los suyos. Es el medio por el cual nos hacemos dignos del título de ciudadanos: el título más importante que nos entrega la república, y que nos unge como depositarios de la confianza de nuestros compatriotas para sacar adelante a nuestra patria.

Andrés Allamand Z.
Joaquín García-Huidobro C.
Hugo Herrera A.
Hernán Larraín F.
Ramiro Mendoza Z.
Pablo Ortúzar M.

Santiago, 12 de febrero de 2017

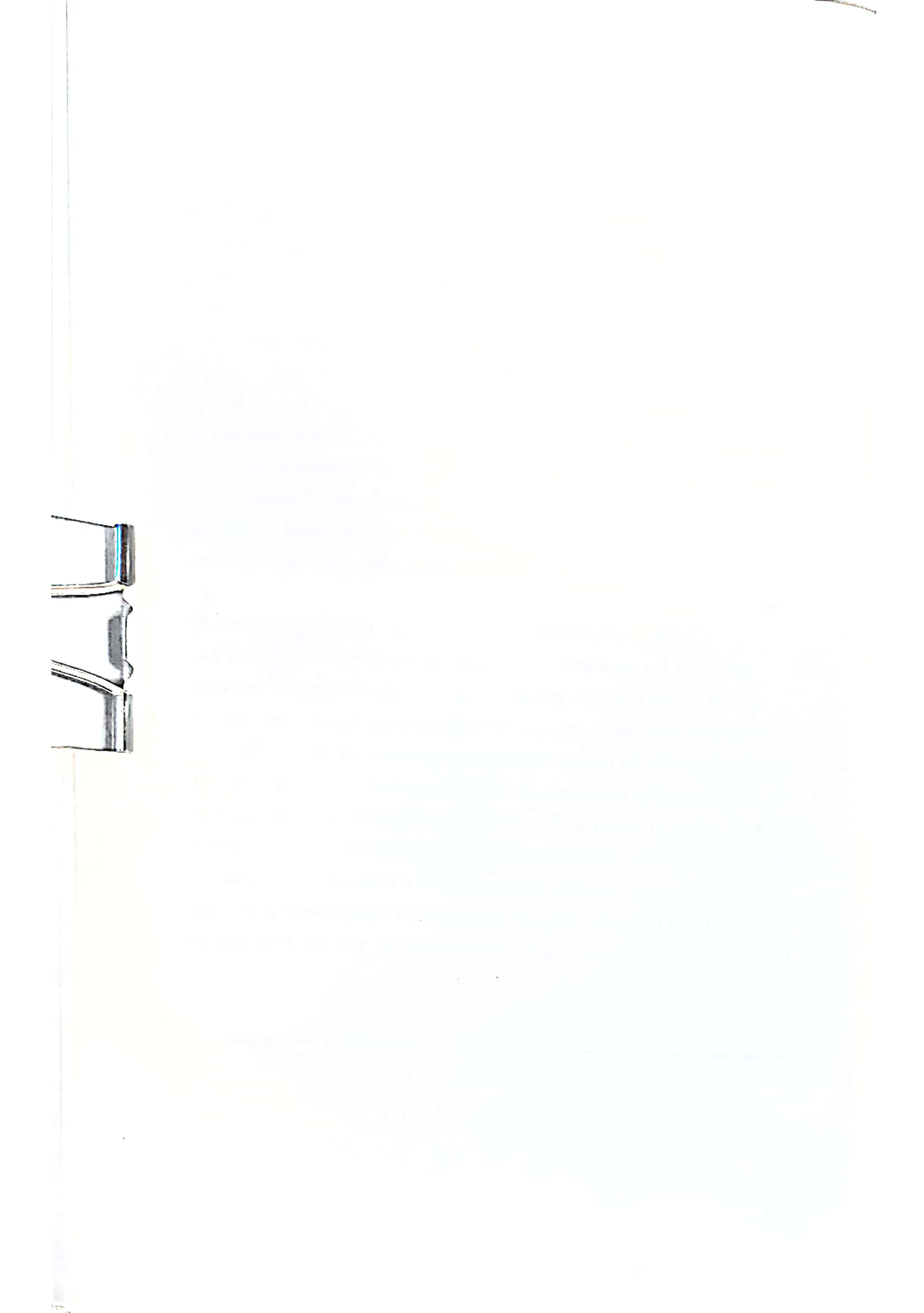


II
FISONOMÍA Y RECEPCIÓN DEL MANIFIESTO

Algunos no advierten que el pensamiento político de la centroderecha se nutre de vertientes distintas. Existen los pensamientos liberal, conservador, social cristiano y nacional, que de alguna forma fluyen hacia lo que podría denominarse una «matriz conjunta». A lo largo de nuestra historia republicana, esas expresiones ideológicas fueron representadas, con mayor o menor nitidez, por determinados partidos políticos. Quizá la más evidente haya sido la vida paralela de los partidos Liberal y Conservador, pero al interior de este último hubo una fuerte influencia social cristiana. A su turno, en el Partido Nacional tuvo marcado ascendiente el pensamiento nacionalista, previamente agrupado en Acción Nacional. El gremialismo es también una fuente de inspiración partidaria en la centroderecha.

Las doctrinas filosóficas jamás pueden ser identificadas en plenitud con las expresiones políticas que se inspiran en ellas. Las primeras aspiran por lo general a dibujar con el rigor de un entomólogo sus fronteras, aunque es muy dudoso que lo consigan, ya que cada familia de pensamiento se muestra en versiones distintas: no hay «un solo» pensamiento liberal o conservador. Muy distinta es, en cambio, la lógica de la política. Los partidos no pretenden ser escuelas puras de pensamiento, sino presentarse ante la ciudadanía con márgenes mayores de flexibilidad y apertura. La política se alimenta de la filosofía, pero no es nunca un espejo suyo, pues está permanentemente atenta a las variaciones de una realidad que es esencialmente dinámica.





EL ECO DEL MANIFIESTO EN LA DISCUSIÓN PÚBLICA CHILENA

Por Joaquín García-Huidobro Correa[1]



El Manifiesto fue publicado en un momento muy singular de la historia política de los últimos años. El proyecto ideológico de la Nueva Mayoría había sometido a una severa crítica al estilo político y los contenidos institucionales que predominaron en la transición. Esta nueva izquierda renegó de la Concertación y buscó fundar su acción sobre bases doctrinales muy diferentes y ejercitar la política sin recurrir a la lógica de los acuerdos que había caracterizado ese período de la vida nacional. Sin embargo, más allá de sus pretensiones originales, la dura realidad se encargó de mostrar muy pronto las fisuras de ese proyecto refundacional, y la opinión pública comenzó a mostrar su clara disconformidad respecto del rumbo por el que se quería encaminar al país. En ese momento fue publicado el documento en cuestión.

En las páginas que siguen se muestran algunas de las razones que están detrás del inusitado interés que despertó ese texto en la discusión pública chilena (I), para luego mostrar lo que constituye su aporte más relevante al debate político nacional (II).

---

1 Doctor en Filosofía y en Derecho; profesor del Instituto de Filosofía de la Universidad de los Andes; columnista de *El Mercurio*.

I. EL ECO DEL MANIFIESTO

Cuatro son, a mi juicio, las razones que explican el especial interés que ha despertado el documento. Las dos primeras apuntan a la situación de la centroderecha en los últimos años; las otras se vinculan con el clima político del país.

1. El fin de la pasividad ideológica



La primera de ellas tiene que ver con el momento que vive el país. Pasada la sorpresa inicial ante la «retroexcavadora» de la Nueva Mayoría, la mayor parte de los chilenos advierte que la situación es seria y que se avecina la elección más importante desde la vuelta de la democracia[2]. En el seno de la centroderecha existe conciencia de que no deben repetirse los errores del pasado; que la falta de un sustento doctrinal explica en buena medida el hecho de que la Nueva Mayoría haya pasado como por una aplanadora sobre los candidatos de la centroderecha, que en 2014 no solo se perdió la elección presidencial, sino que su representación en el Congreso quedó muy menguada y sin posibilidades reales de oponerse al cúmulo de reformas promovidas por el nuevo gobierno. En todo caso, esa derrota electoral ya había sido precedida por una verdadera indefensión ideológica, que no supo hacer frente a las críticas al modelo ni cuestionar el tipo de sociedad que estaba detrás de la propuesta de la izquierda. El ejemplo más expresivo de esta falta de ideas está dado por el debate educacional, donde la derecha

2 En todas las últimas elecciones se ha dicho esto, pero hay buenas razones para pensar que en este caso es verdad. Sobre la tendencia a sobrevalorar la importancia histórica de cada elección: Harsanyi, David, «This Is The Least Important Election Of Our Lifetimes», en ‹http://thefederalist.com/2016/11/02/this-is-the-least-important-election-in-our-lifetimes› (acceso el 5 de abril de 2017).

quedó muda ante los cuestionamientos que precedieron y acompañaron a las protestas estudiantiles de 2011. Se había hecho un largo y paciente trabajo para volver al gobierno, pero se carecía de un discurso sobre un tema, la educación, que iba a marcar el debate chileno de los próximos años.

Esa sensación de desamparo en el campo de las ideas llevó a muchos a preguntarse si acaso existía, dentro de ese sector político, un diagnóstico de las causas de la crisis. Para sorpresa suya, descubrieron que efectivamente había una serie de intelectuales que venían reflexionando desde hacía tiempo acerca del país con un instrumental analítico más refinado que aquel que la centroderecha había utilizado hasta el momento. Sin la labor de esos jóvenes intelectuales, la existencia del Manifiesto habría sido impensable, así como la atención con que fue recibido, que es en parte tributaria del interés por esas nuevas ideas.



2. Una nueva conexión: políticos e intelectuales

La segunda razón del interés despertado por el Manifiesto reside en la novedad que representa en la historia de la centroderecha chilena el trabajo conjunto de políticos y académicos. Desde hacía un par de años el senador Andrés Allamand venía insistiendo en la necesidad de establecer puentes entre ambos mundos. De hecho, en su libro *La salida* dedicó una especial atención al tema[3], pero hasta ahora no había pasado de ser la expresión de un deseo. Este documento, en cambio, muestra a las claras cuán fructífera puede ser esa colaboración, y esa novedad explica parte de su atractivo. No se trata, ciertamente, de pretender que los intelectuales remplacen a los políticos. Ninguno de los

3 Cf. Allamand, Andrés. *La salida. Cómo derrotar a la Nueva Mayoría en 2017.* Santiago de Chile: Aguilar, 2016.

subscriptores del Manifiesto defiende la idea platónica de los reyes-filósofos o los filósofos-reyes. Solo cierta izquierda insiste hoy en la ilusión de poner a filósofos o sociólogos como candidatos a la presidencia de la república. Los autores del documento, en cambio, tienen muy claro que los talentos de unos y otros son diferentes: el político es el hombre del *kairós*, del momento oportuno, de la decisión rápida y la ejecución pronta. El intelectual, en cambio, aporta la pausa, la distancia respecto de los problemas, los sitúa en una perspectiva histórica y ofrece sus ideas al político, que es quien debe tener la última palabra. El político hace preguntas, el intelectual intenta responderlas. Ciertamente, esta colaboración no es una tarea sencilla. Por una parte, supone que el intelectual esté dispuesto a permanecer en un segundo plano y, por otra, que el político acepte el estilo de este compañero de viaje que puede ser muy incómodo. En efecto, el político está acostumbrado a una lógica binaria, y suele moverse con la categoría de amigo/enemigo (con una enemistad que no tiene por qué implicar una aversión personal, sino que posee solo un carácter público, de la misma manera en que Arturo Prat y Miguel Grau eran enemigos en el mar, pero se apreciaban y admiraban recíprocamente). El intelectual, en cambio, está acostumbrado a los matices y valora por sobre todas las cosas su independencia. Además, si es honesto, estará acostumbrado a recibir y valorar las críticas, que lo ayudan en su búsqueda de la verdad. Por esta razón, el académico suele expresarse en el terreno público con la misma severidad con que juzga un trabajo científico mal hecho, y si el político no tiene en cuenta este estilo de proceder se sentirá ofendido y considerará que el intelectual no es digno de confianza, ya que no respeta las lealtades más elementales. Pero los políticos que entiendan esta diferencia

de talantes, y que no pretendan imponer al académico una sumisión que significaría la negación de su ser más íntimo, tendrán una ventaja enorme respecto de sus colegas, porque podrán elaborar un discurso más sólido y siempre renovado.

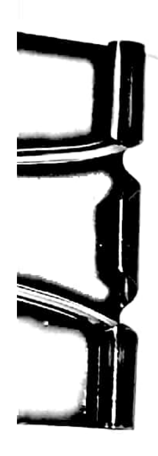
3. El regreso de los acuerdos

En tercer lugar, hay que considerar la ubicación del documento en el clima psicológico que vive el país. Durante las dos décadas de vigencia del modelo de la Concertación, Chile pudo experimentar, más allá de sus limitaciones, los beneficios que trajo consigo la política de los acuerdos. Con enorme sabiduría, muchas de las principales figuras políticas del país supieron posponer los intereses partidistas y personales de corto plazo y situar en un primer lugar el bien general de la nación. Todo este estilo de hacer política fue barrido en pocos meses por el modelo de la Nueva Mayoría, que le atribuyó no solo la derrota experimentada por la centroizquierda a comienzos de 2010, sino también lo juzgó con severidad por considerar que había traicionado el alma misma de la izquierda. Así, en poco tiempo el país empezó a experimentar los amargos frutos del nuevo *ethos* político, que remplazó el diálogo por la imposición, las reformas graduales por los proyectos refundacionales y la voluntad de entendimiento por la confrontación. Muchos chilenos empezaron a extrañar el estilo político de los tiempos pasados, que había hecho posible el crecimiento económico y la paz social, pero al mismo tiempo eran conscientes de que no resultaba conveniente o posible retrotraer las cosas a una situación propia de otra época, porque el país ciertamente había cambiado. El Manifiesto les entregó dos cosas que ansiaban, pero que hasta ese entonces no habían visto muchas veces juntas en el campo de la centroderecha: unas ideas



nuevas y adecuadas para la nueva realidad nacional, pero expresadas en el estilo sereno y mesurado que había caracterizado a la transición. Dicho con otras palabras, el texto correspondió muy bien al clima psicológico del momento en que fue publicado. Y el hecho mismo de que apareciera en febrero, un mes que tradicionalmente se considera «muerto» para efectos políticos, permitió una lectura reposada del mismo, no afectada por las pasiones que suelen acompañar la discusión pública en los tiempos ordinarios.

4. Más principios, menos programas



En cuarto lugar, el Manifiesto fue bien recibido por su tono propositivo y el nivel en que quiso situarse. En efecto, en ningún caso pretendió sustituir a los necesarios programas presidenciales, sino más bien situarse en el nivel de los principios y ofrecer bases para una reflexión. Se trata solo, como dice su subtítulo, de «una invitación a pensar», de manera que nadie podía sentirse particularmente amenazado. Una invitación semejante podía ser también útil para otros sectores políticos, que podrán compartir o no las afirmaciones que se hacen en el documento, pero que encuentran allí algunos puntos muy fundamentales sobre los que es necesaria una definición. Dicho de otro modo, esa invitación ayuda a clarificar y definir las propias ideas. De ahí, por ejemplo, la actitud benevolente con que fue recibido por personas que piensan en muchos aspectos de manera distinta, como es el caso del filósofo chileno, residente en Canadá, Renato Cristi, que junto con celebrar el trabajo de esta derecha republicana se pregunta si no será necesario que también en la izquierda surja algo semejante y ofrece algunas bases para la misma[4].

4 Cf. infra, Cristi, Renato. «Sociedad civil, mercado y Estado: Observaciones críticas».

II. EL APORTE DEL MANIFIESTO AL DEBATE POLÍTICO NACIONAL

El Manifiesto no surgió de la nada. Es el fruto de la preocupación de sus autores por la situación general del país y expresa su deseo de aportar ciertas ideas en un momento en que Chile parece haber perdido el rumbo que había mantenido en las últimas décadas.

1. Más allá de la moral y la economía

Lo primero que llama la atención en el Manifiesto es la perspectiva con que mira la sociedad. Los discursos habituales en la derecha de las últimas décadas oscilan entre la consideración moral y la visión económica de la realidad. La primera había sido patrimonio de los conservadores, si bien en los últimos años una parte de la derecha liberal ha hecho suyo el discurso de la corrección política y plantea buena parte de sus argumentos en un envoltorio moralizante, ya sea a propósito de las minorías sexuales, la libertad de expresión, el aborto o cualquier otro tema socialmente relevante, tal como lo venía haciendo cierta izquierda de manera todavía más amplia y exagerada. La otra perspectiva usual en el sector era la de carácter económico. Aquí la derecha se siente particularmente cómoda y piensa que jugando de local podrá hacer caso omiso de las sofisticadas argumentaciones de la izquierda. Es el terreno de las políticas públicas, del análisis económico del derecho, en fin, de los datos duros. Ambas perspectivas son ciertamente necesarias, mejor dicho, imprescindibles, pero no resultan suficientes. La derrota en las elecciones parlamentarias de 2013 y en la segunda vuelta de las presidenciales de 2014 muestra a las claras que no basta con los números y los gráficos. Las personas que votaron por Michelle Bachelet o por los parlamentarios

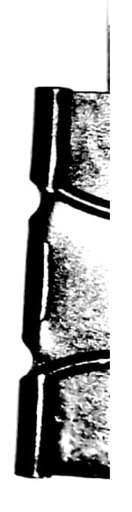


de su coalición reconocían, en su mayoría, que las tasas de crecimiento eran significativas, que se habían creado nuevas fuentes de trabajo y que la inversión extranjera exhibía índices envidiables. Su problema no estaba allí, sino que se vinculaba con la legitimidad de aquello que, de modo genérico y un tanto impreciso, se llamaba «el modelo». Es decir, su problema no era económico, sino político.

La perspectiva moral, por su parte, también es muy relevante. Pero tomada por sí sola no permite resolver un problema que enfrenta la derecha (y cualquier otro sector político mínimamente amplio), a saber, el de cómo articular una acción política entre personas y corrientes que presentan diferencias muy significativas. No es casual que, desde tiempo inmemorial, los españoles hayan hablado de «derechas» (en plural). En efecto, dentro de la derecha o centroderecha chilena cabe encontrar a conservadores de muy distinto tipo, liberales, socialcristianos y nacional populares, por señalar sus vertientes principales. Ellas mantienen concepciones muy diversas (que incluso se dan al interior de cada corriente) sobre el tamaño y función del Estado, el valor de la propiedad privada, el tipo de respeto que merece la vida no nacida o en estado terminal, la protección del medio ambiente, la regionalización, el problema demográfico, la inserción de Chile en Latinoamérica, el papel de los sindicatos, la presencia de la religión en la esfera pública, etcétera. Si estas divergencias se enfrentan desde una perspectiva puramente moral, el resultado será una superposición de discursos que no se tocan porque carecen de instancias de mediación. Es lo que sucede cuando por parte de unos actores del debate se esgrimen argumentos económicos mientras otros dan razones morales, como pudo verse en Chile en el caso paradigmático de HidroAysén, que terminó como un fracaso por la imposibilidad de mediar entre

dos discursos, el de la empresa y el de los ecologistas, que resultaba absolutamente inconmensurable.

También la izquierda chilena ha estado presa de la pugna entre moralismo y tecnocracia. El proyecto de la Nueva Mayoría fue un intento por superar el conformismo que imponía ese primado de la economía que, para muchos, fue una nota característica de los gobiernos de la Concertación. Pero la argumentación que estaba detrás de sus demandas más sentidas (como es el caso de la gratuidad de la educación), al ser puramente moral, desatendió las condiciones de posibilidad de su puesta en marcha y fue incapaz de suscitar el amplio apoyo que requieren reformas de esa naturaleza. Es decir, le faltó política.



2. El valor de la perspectiva política

La perspectiva específicamente política permite articular una visión general del país y, por eso mismo, percibir mejor algunos problemas que muchas veces pasan inadvertidos a las otras dos aproximaciones. Es el caso, por ejemplo, de la importancia de la natalidad, que para Hannah Arendt era la categoría política fundamental y que resulta invisible para quien adopte una perspectiva puramente individual, o el hecho de que ciertas cuestiones urbanísticas, como la estratificación social que refleja la geografía de determinadas ciudades o la falta de ambientes adecuados para desarrollar la existencia, terminan por producir disgregación o desafección social. Así, para el Manifiesto la desigualdad es un problema político muy relevante, una idea al menos tan vieja como Aristóteles, pero que con frecuencia ha sido desatendida por la derecha.

Por otra parte, es significativo que, entre los analistas que han leído el documento con una perspectiva crítica, algunos lo caractericen como comunitarista, otros como

liberal o como un producto del conservadurismo chileno del siglo XX, etcétera. Esos críticos no toman suficientemente en cuenta dos cosas elementales: la primera, que los redactores del Manifiesto distan de ser un grupo monolítico desde un punto de vista ideológico, de modo que ciertamente hay elementos pertenecientes a esas tradiciones diversas. La segunda, que cada uno de sus autores reconoce influencias muy variadas, que además son bastante más variadas que las típicas de la derecha chilena. El fruto del trabajo de este tipo de personas no fue un *collage* de ideas disímiles, sino un documento que, como podrán advertir sus lectores, tiene una clara unidad, pero no se deja adscribir a una corriente política particular. El talante intelectual de la derecha que se expresa en el Manifiesto es tal que no alberga el más mínimo temor de aprender autores que pertenecen a tradiciones diversas de la propia. La verdad existe, pero, aparte del hecho de que ningún discurso humano es capaz de agotarla, ella tiene un carácter poliédrico, de modo que pertenece a la tarea misma de su búsqueda la necesidad de atender a las diversas perspectivas que la iluminan. Esta, dicho sea de paso, es una estrategia de fundamentación de la democracia que me parece mucho más sólida que aquellas que la fundan en el relativismo moral.

3. Los supuestos de una buena política

Aunque el Manifiesto asume una perspectiva claramente política, no puede dejar de recordar las condiciones de posibilidad de una buena política. Ya la Declaración de Virginia recordaba en 1776 que «ni el gobierno libre, ni las bendiciones de la libertad, pueden ser preservados para un pueblo, sin una firme adhesión a la justicia, la moderación, la templanza, la frugalidad y la virtud, y sin un frecuente retorno

a los principios fundamentales» (sección 15). Es decir, la democracia supone un determinado *ethos* social. Dicho con otras palabras, hay buenas razones para pensar que Kant estaba afectado por una ilusión peligrosa cuando sostenía que era posible gobernar una república de demonios, siempre que tengan entendimiento[5]. Los mecanismos institucionales de control del poder son muy importantes, pero ellos no bastan para la buena convivencia. Dicho con otras palabras, la república no puede ser un mecanismo puramente formal. La llamada «paradoja de Böckenförde» señala que la democracia liberal requiere para su funcionamiento del cumplimiento de unas condiciones que ella misma no es capaz de generar[6]. Otro tanto vale para la economía de mercado. De ahí que el Manifiesto haga expresa referencia a esas virtudes que son fundamentales para la buena política y que están también en la base de la economía de mercado. Esta idea no es ajena, como piensan algunos, a buena parte del pensamiento liberal, como se ve en Tocqueville.

4. El valor de los acuerdos

Por otra parte, como señala el documento, ningún país puede funcionar adecuadamente si las corrientes que se disputan el poder no son capaces de ponerse de acuerdo en algunas políticas concretas. Así: «Las relaciones internacionales, lo mismo que la defensa, el fomento de la natalidad, la protección de la infancia, la planificación de la ciudad, la política migratoria y el cuidado de los recursos natura-

---

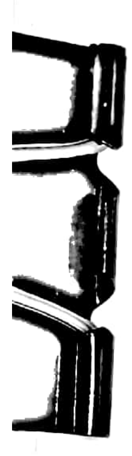
5 Cf. Kant, Immanuel. «Zum ewigen Frieden», 2. Abschnitt, Definitivartikel, 1. Zusatz, en: id., *Schriften zur Anthropologie, Geschichtsphilosophie, Politik und Pädagogik* (Darmstadt, Wissenschaftliche Buchgesellschaft, 1998), p. 224.

6 Cf. Dahrendorf, Ralf. «Freiheit und soziale Bindungen. Anmerkungen zur Struktur einer Argumentation», en K. Michalski (ed.), *Die liberale Gesellschaft. Castelgandolfo-Gespräche* 1992 (Stuttgart, Klett-Cotta, 1993), p. 18.



les no pueden cambiar cada cuatro años según el gusto del gobierno de turno. Proceder de esa manera es una frivolidad que atenta contra la justicia debida a las generaciones futuras, una auténtica inmoralidad» (§ 22). Esto significa que la república no puede limitarse a ser una mera estructura jurídica, sino que debe incluir ciertas tareas comunes, que permitan aglutinar a una sociedad que siempre será diversa.

El Manifiesto advierte expresamente que no pretende «remplazar los necesarios programas de gobierno ni aludir a las medidas concretas que requiere la presente situación» (§ 4). Él apunta a destacar algunos bienes y principios que tienen un carácter más permanente, busca recoger lo mejor de la herencia de la derecha republicana, corregir sus limitaciones, enriquecerla con aportes tomados de otras tradiciones y, en suma, aportar algunas ideas que contribuyan a rehabilitar la más noble de las actividades humanas: la política.



Todas las expresiones políticas tienen su anatomía y su patología. No es lo mismo, por ejemplo, la izquierda de François Mitterrand que la de Nicolás Maduro. Otro tanto sucede en la derecha. El Manifiesto pretende entroncarse con lo mejor de la tradición republicana de la derecha chilena, que se caracteriza por su apego a la legalidad y por su espíritu parlamentario, y que privilegia el diálogo y la negociación por sobre los discursos unilaterales y la imposición.

Cuando se examina el documento con atención, se observa que, aunque no las cita de modo explícito, se nutre y dialoga con diferentes tradiciones políticas. De ahí que no pueda sorprender el hecho de que su texto haya suscitado el interés de intelectuales que mantienen, en muchos aspectos, posturas diferentes, pero que comparten el mismo interés por dotar de racionalidad a la discusión pública y resolver los problemas nacionales por cauces institucionales y no mediante una oscura apelación a las demandas de «la calle».





SOCIEDAD CIVIL, MERCADO Y ESTADO: OBSERVACIONES CRÍTICAS

Por Renato Cristi Becker[7]

En febrero de 2017 se dio a conocer el *Manifiesto por la república y el buen gobierno* redactado por políticos y académicos de derecha. La extraordinaria articulación conceptual de su exposición y la claridad con que se plantean los principios que deberían guiar la acción política en la actualidad explica el gran interés que ha despertado. Hay mucho aquí para concordar y celebrar en esta nueva derecha republicana: profesión de fe democrática, opción por los más pobres, énfasis en la regionalización, cuidado de ciudades y barrios, reconocimiento de derechos y deberes ciudadanos, crítica al refundacionalismo, etcétera. Desde mi punto de vista, puedo observar que dos de sus seis redactores son distinguidos profesores universitarios de filosofía y su contribución al Manifiesto hace de este documento un verdadero texto de estudio. Mi aporte crítico, muy limitado por cierto, se ciñe a una lectura filosófica de uno de sus temas doctrinarios centrales: la relación que se establece entre sociedad civil, mercado y Estado.

---

7 PhD en Filosofía, Toronto; profesor emérito del departamento de Filosofía, Wilfrid Laurier University, Waterloo, Canadá.

I. SOCIEDAD CIVIL, MERCADO Y ESTADO

El punto de partida del Manifiesto es una afirmación republicana. ¿Qué entiende por república? En consonancia con Cicerón, quien concibe la república como la cosa pública (*res populi*), como asunto del pueblo, el Manifiesto la define como «la cosa común, que nos vincula a todos con la realidad colectiva. En tiempos en los que tiende a primar el egoísmo, cuando prevalece la consideración del hombre como un ser atomizado y aislado de su entorno, la república nos recuerda que tenemos un destino común, y que nuestra realización personal no se da nunca en el plano estrictamente individual, sino que se inserta siempre en un orden más amplio». ¿Y qué es lo público? Es «un lugar de diálogo y deliberación, pero también de intercambio y de disputa. Es, además, una fuente de producción de bienes y servicios que satisfacen variadas necesidades». Lo público tiene una lógica propia, y el Manifiesto, en una decisión de gran trascendencia, identifica esa lógica como propia de la sociedad civil. La matriz de la república es entonces la sociedad civil, y como tal es matriz también de otras dos instituciones fundamentales, a saber, el mercado y el Estado. Esta tríada institucional, sociedad civil, mercado y Estado, y las relaciones que se configuran al interior de la tríada, es la base doctrinaria del Manifiesto.



(1) El Manifiesto presenta la sociedad civil como supliendo las funciones estatales allí donde estas fallan. «La sociedad civil ha mostrado su capacidad en obras donde el Estado había fallado sistemáticamente, como el apoyo y cuidado de ancianos, niños, enfermos y mujeres embarazadas que pasan por dificultades». Más allá de estos servicios, que tienen que ver aspectos cubiertos primordialmente por familias, la sociedad civil también cubre «la protección del

medio ambiente y el refugio y rehabilitación de animales, así como en la provisión de bienes espirituales y educacionales». Con ello se amplía notablemente su radio de acción hasta alcanzar el ámbito propio de la educación, y que podría extenderse también a la salud y la seguridad social.

La sociedad civil reclama para sí, de acuerdo al principio de subsidiariedad, el desarrollo de las «grandes energías que viven en una comunidad y que se manifiestan en mil formas asociativas». En especial, es en el ámbito de la sociedad civil donde aparecen iniciativas educativas que hay que reconocer como autónomas con respecto al Estado. El Manifiesto lamenta los «reiterados obstáculos a aquellos sostenedores de colegios que ejercían su labor con esmero y responsabilidad». Al mismo tiempo valora «la acción abnegada de quienes, por razones solidarias, dedican sus mejores esfuerzos a proyectos educativos en favor de los más necesitados».

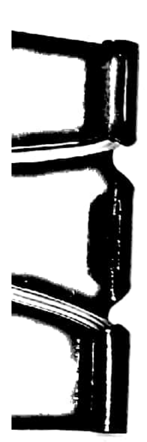


(2) La segunda institución fundamental es el mercado, que aparece encargado de coordinar «la provisión oportuna de muchos bienes y servicios». El Manifiesto reconoce como primordial la conducta de individuos que entran al mercado como consumidores. Estos individuos «compran un producto o se abstienen de hacerlo según sean sus gustos». Aparece nuevamente en acción el principio de subsidiariedad al afirmarse que un mercado libre constituye un «poderoso límite a la concentración del poder en el Estado». A la libertad económica se le atribuye un valor de formación moral. En el mercado los individuos desarrollan virtudes que «contribuyen a su perfeccionamiento personal» y les permites «realizarse como agentes responsables».

El Manifiesto asume la posibilidad de que el orden espontáneo que se genera al interior del mercado conduzca a una gran concentración del poder económico en manos de unos pocos individuos. Ello debe ser rechazado pues

«obstaculiza el sano funcionamiento de los mercados, detiene la exploración creativa y deteriora la vida en sociedad». Se trata de una situación análoga a lo que ocurre en países donde el Estado concentra toda la actividad económica. Al Estado le corresponde la tarea de incentivar la competencia y la libertad de emprendimiento.

(3) Finalmente, el Manifiesto presenta inicialmente al Estado, como una plataforma de una serie de servicios públicos, financiada con el pago de impuestos y provista por medio de su aparato administrativo. Pero tiene también otras obligaciones, de las cuales la fundamental es «velar por el bien común, lo que implica estar al servicio del florecimiento del espacio público y el despliegue de las capacidades humanas». El Estado debe reconocer que los recursos con que cuenta no son generados por el Estado mismo. La matriz de esos recursos reside en el mercado, es decir, las fuerzas productivas que se orientan a satisfacer el sistema de necesidades humanas. El Estado debe limitarse a generar las condiciones que hagan posible el desarrollo de las fuerzas productivas. Aquí se aplica nuevamente el principio de subsidiariedad pues se indica que al Estado le corresponde «retirarse de manera oportuna de los espacios en los cuales la sociedad civil o el mercado logran proveer satisfactoriamente un bien necesario, y concentrar, en cambio, su atención y recursos en aquellos espacios donde eso no ocurre». El Manifiesto afirma taxativamente que el Estado debe respetar el «protagonismo de la sociedad civil». No menciona en este punto el protagonismo paralelo que le reconoce al mercado. Y ello porque «una subsidiariedad bien entendida no apunta primariamente a la vida económica, sino a la sana y vital organización de la sociedad civil».



Esta primera caracterización del Estado se completa con una versión más robusta que lo percibe como una

institución forjadora de nuestra nación. «La nación chilena adquirió forma en buena medida gracias a la acción del Estado. Él definió nuestras fronteras, educó, organizó la población del territorio, y difundió un espíritu republicano en todas las capas de la sociedad». El Manifiesto también enfatiza la orientación republicana que debe tener el Estado. «Es necesario recuperar la austeridad de nuestros hábitos republicanos y la ejemplaridad pública en nuestros líderes políticos, económicos y sociales [...] Es necesario que Chile pueda contar con ciudadanos comprometidos con el bien de su país». Concluye con un vibrante llamado a ejercer las virtudes republicanas porque «solo así podremos tener una república que efectivamente vele por las personas, pero donde, al mismo tiempo, ellas velen por el régimen republicano bajo el que han tenido la fortuna de vivir».



II. HEGEL: FAMILIA, SOCIEDAD CIVIL Y ESTADO

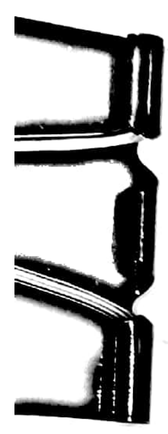
Para esclarecer críticamente el sentido que tiene esta división tripartita entre sociedad civil, mercado y Estado, y lo que percibo como incongruencias en la articulación interna de estas nociones, me parece conveniente comparar esa división tripartita con la que desarrolla Hegel para su sistema de eticidad (*Sittlichkeit*)[8]. Esto me parece justificado porque los redactores del Manifiesto han tenido seguramente en cuenta la distinción paralela que introduce ahí Hegel entre familia, sociedad civil y Estado. A continuación expongo abreviadamente esa tríada hegeliana.

---

8 Cf. Cristi, Renato. *Hegel on Freedom and Authority*. Cardiff: University of Wales Press, 2005.

(1) La esencia de la familia, primera figura en el desarrollo del sistema hegeliano de eticidad, reside en los sentimientos de amor, abnegación y fidelidad de sus miembros. En su concepción de la familia, donde no hay cabida para las relaciones contractuales propias del mercado, hay que ver la raíz de su comunitarismo.

(2) En segundo lugar, Hegel comprueba la natural disolución de la familia y los sentimientos que la constituyen, y observa la emergencia de individuos libres. De las relaciones contractuales nace el mercado, que pasa a ser la figura primordial de la sociedad civil. Para Hegel el mercado no es más que una red de contratos entre propietarios. Este es el reino de la libertad subjetiva o preferencial que determina la extinción de la eticidad. Observa también cómo, al interior de la sociedad civil, se genera un Estado puramente contractual que busca paliar los efectos de la degradación ética y la fractura social producida por el mercado posesivo. Extrema miseria y extrema riqueza son la manifestación más evidente de esa fractura social.



(3) Finalmente, Hegel advierte que la naturaleza contractual y libertaria de la sociedad civil conduce a su fracaso. De ahí la necesidad del tercer momento en su dialéctica que introduce un Estado ético animado por una disposición comunitaria. Este es el Hegel de intención republicana que exalta la disposición patriótica de ciudadanos en favor del bien común como la manera de restaurar la solidaridad extinguida al interior de la sociedad civil. Que Hegel luego traicione su republicanismo, aunque no su liberalismo posesivo, al introducir un monarca absoluto como principio y fin del Estado no altera la intención original de su argumento.

III. LECTURA HEGELIANA DEL MANIFIESTO

El argumento central del Manifiesto toma en cuenta estos tres momentos de la dialéctica hegeliana (comunitarismo familiar, mercado libertario y Estado republicano), pero los configura de tal manera que neutraliza al Estado republicano que profesa, incapacitándolo en la tarea de moderar y regular el mercado libertario, y de proteger ámbitos reconocidamente comunitarios. La raíz del problema se encuentra en su entendimiento de la sociedad civil.

(1) El Manifiesto entiende la noción de sociedad civil como una esfera híbrida que encarna los sentimientos de solidaridad con asiento en la familia y su entorno, constituido este por «ancianos, niños, enfermos y mujeres embarazadas», y que se extiende también al «refugio y rehabilitación de animales». Pero al encargarle prioritariamente a la sociedad civil la «provisión de bienes espirituales y educacionales», incluye subrepticiamente las relaciones de mercado que de hecho, en Chile, han capturado el ámbito de la educación y que no corresponden a la eticidad propia de lo familiar.

El Manifiesto reconoce el papel que juega la educación pública, en la que ve «un elemento de primer orden para el fortalecimiento de la democracia, la igualdad de oportunidades y el progreso del país». Pero rechaza, en primer lugar, la idea de que la educación pública sea atención preferente del Estado y apunta hacia su municipalización, pues esto «constituye la expresión del aparato público más cercana a las personas, implica una genuina descentralización y tiene un carácter incuestionablemente democrático». Lo que esto prueba es su falta de confianza en la función del Estado republicano que profesa cuando afirma, por ejemplo, que «la república excluye la captura del bien público por parte

de intereses privados». Segundo, el Manifiesto recomienda que «el sistema de educación debe dejar el debido espacio a las iniciativas que surgen de la sociedad civil». Aunque estas iniciativas incorporan relaciones de mercado, el Manifiesto soslaya el aspecto comercial involucrado en la educación privada chilena y enfatiza, en cambio, lo que ve como su valor ético solidario. Afirma de esta manera: «Valoramos especialmente la acción abnegada de quienes, por razones solidarias, dedican sus mejores esfuerzos a proyectos educativos en favor de los más necesitados». Oculta bajo un manto solidario la relación mercantil que, en Chile, ha sido especialmente destructiva del *ethos* republicano.

(2) Subsumir relaciones de mercado en la sociedad civil que aparece como matriz de solidaridad tiene como resultado evadir la tendencia disolvente propia del contractualismo. No cabe duda de que el mercado tiene un lugar irremplazable en la producción de riqueza y la transmisión de conocimiento económico. En este sentido el mercado juega un papel necesario en la constitución de nuestra sociabilidad. Pero asumir, sin mayor análisis, la extensión de las relaciones de mercado a la educación, y no mencionar lo que ello ha significado en los ámbitos de la salud y la seguridad social, es una grave omisión. Grave omisión también es el tema de la propiedad, supuesto fundamental de la relación de mercado, y el de su función social, supuesto fundamental del constitucionalismo republicano. Este último busca ampliar los márgenes de la propiedad pública inclusiva, sin que esto signifique deslegitimar el valor de la propiedad privada exclusiva. Hay que consignar lo importante que resulta ser el reconocimiento, por parte del Manifiesto, del peligro que significa la concentración del poder económico en pocas manos porque ello «obstaculiza el sano funcionamiento de los mercados, detiene la exploración creativa y

deteriora la vida en sociedad». Aunque ello es muy cierto, un Manifiesto, que se dice «por la república», debería fijarse en los obstáculos que emplaza un mercado posesivo al sano funcionamiento de una república.

(3) El Manifiesto asocia estrechamente la noción de república con la de nación. «La república no se construye sobre la nada: supone un determinado cuerpo social, la nación chilena». Y también observa, siguiendo a Mario Góngora, que, en Chile, la nación se forma gracias a la acción del Estado. El Manifiesto coincide con explicaciones funcionales del nacionalismo cuando afirma que «solo una nación con una fuerte identidad propia está en condiciones de abrirse al mundo y de entrar en diálogo fructífero con otros pueblos». Para Ernest Gellner, por ejemplo, las sociedades y economías modernas requieren un alto nivel de educación general y homogénea. Un lenguaje estandarizado debe remplazar a los dialectos locales. No cabe duda de que una sociedad dotada de una cultura homogénea es condición necesaria para la posibilidad del Estado moderno. Hay que celebrar que el Manifiesto, junto con enfatizar la identidad nacional, reconozca el valor de la diversidad y afirme que «la pluralidad cultural, étnica o de cualquier otra índole jamás puede ser un obstáculo para encontrar un destino común para la sociedad».



Me parece conveniente completar este análisis funcionalista del nacionalismo con la perspectiva republicana que adopta Charles Taylor. Según Taylor, el imaginario moderno presenta dos notas esenciales: acceso directo y horizontal a la vida estatal sin mediaciones locales y jerárquicas de ningún tipo, y también una acción social común por la que el pueblo constituye su unidad por sí mismo. Taylor puede así concluir: «una sociedad horizontal, de acceso directo, que se ha dado una forma política por un acto del pueblo,

es el fundamento de la fuente contemporánea de legitimidad...»[9]. En el caso de las democracias representativas, estas requieren una elevada motivación por parte de sus miembros para concurrir en los sacrificios que la vida en común exige (pago de impuestos, contribución a la defensa armada), y también participación en el proceso de gobierno. Esto es lo que Taylor denomina patriotismo, y que implica una fuerte identificación con la polis y una disposición a dar de sí mismo en aras de ella. Las democracias buscan inculcar, directa o indirectamente, ese sentido de común identidad. El republicanismo de Taylor lo conduce a conectar patriotismo y nacionalismo en el sentido de que este último podría ser un aliciente, o como escribe Taylor, un «combustible (*fuel*) para el patriotismo»[10], esto es, para una política del bien común.

IV. DIVISIÓN DE LAS AGUAS

Una política republicana orientada hacia el bien común y la justicia social es una clara alternativa frente al neoliberalismo que aún determina a la institucionalidad chilena. Para la política económica neoliberal solo existen las preferencias individuales y la justicia conmutativa, y por ello desestima medidas redistributivas para reducir la desigualdad social. Hay que recordar las declaraciones de Hayek durante una de sus visitas a Chile. A una pregunta acerca de maneras de resolver el problema de la pobreza, la respuesta de Hayek es clarísima: «Eso no se soluciona con redistribución. Como he sostenido otras veces, si la redistribución fuera

9 Taylor, Charles. «Nationalism and Modernity», en *Dilemmas and Connections*, Cambridge, Mass.: Harvard University Press, 2011, p. 89.
10 Ibid., p. 90.

igualitaria habría menos que redistribuir, ya que es precisamente la desigualdad de ingresos la que permite el actual nivel de producción»[11]. Pero el Manifiesto, en consonancia con el republicanismo, afirma que la desigualdad constituye un problema de graves repercusiones sociales: «Las grandes desigualdades constituyen un problema político de primera magnitud, porque dan origen a dos Chiles incomunicados, que se miran con desconfianza, donde cada uno ve en el otro un peligro para la propia seguridad». Este diagnóstico coincide, en sus líneas gruesas, con el de Michael Sandel, un pensador republicano cercano a Taylor. Sandel observa: «si aumenta la brecha entre ricos y pobres, se erosiona la solidaridad requerida por la democracia: a medida que crece la desigualdad, ricos y pobres viven vidas que no se cruzan»[12].

Pero aquí se dividen las aguas republicanas. Hay coincidencia en el diagnóstico del problema, pero no la hay en su solución. Para el Manifiesto la solución no puede «propender a fórmulas igualitaristas, sino a establecer un marco de convivencia donde las diferencias sean el resultado del esfuerzo personal y familiar, y no de privilegios». Este esquema meritocrático no toma en cuenta que comparativamente muchas veces el gran esfuerzo por parte de un individuo no logra igualar el mejor resultado que alcanza otro individuo que emplea menos esfuerzo. Por lo demás, no es necesario haber leído a Rawls para captar que el esfuerzo personal depende muchas veces de circunstancias sociales y familiares favorables. Una de esas circunstancias es el libre acceso a una educación de calidad para los hijos de trabajadores no calificados.

11 Hayek, Friedrich. «La fuerza de la libertad: entrevista efectuada en Santiago, 24 de abril de 1981», *Realidad* (mayo 1981) n. 24, p. 28.
12 Sandel, Michael. *Justice: What's the Right Thing to Do*, Nueva York: Farrar, Straus & Giroux, 2009, p. 266.

En este punto, el Manifiesto desciende a la arena partidista y critica expresamente la reforma educacional auspiciada en la actualidad por el gobierno de la Nueva Mayoría. Acusa al gobierno de transformar la educación «en un arma para imponer, desde el Estado, una igualdad forzada, ficticia y perjudicial [...] Al perder el foco en el gasto estatal, demoler las instituciones públicas de alto rendimiento académico y tratar de someter a los privados que operan dentro del sistema educacional al régimen propio de la burocracia del Estado, solo se ha logrado destruir lo que había a cambio de una nivelación hacia abajo muy poco promisoria».

Una legítima crítica a los desaciertos y yerros puntuales de esa reforma en curso no puede ignorar la hechura republicana de su concepción. En sus líneas generales, la reforma tiene a la vista la creación de escuelas públicas que faciliten un encuentro pluriclasista y evite así la segregación social y urbana. Esto coincide con lo que advierte Sandel cuando afirma que «instituciones que anteriormente reunían a la gente y servían como escuelas informales de virtud cívica se han hecho escasas. La evacuación del ámbito público hace difícil el cultivo de la solidaridad y el sentido de comunidad del que depende una ciudadanía democrática [...] La desigualdad puede corroer la virtud cívica»[13].

Más allá de lo que advierte aquí Sandel, un republicanismo de izquierda debería oponerse, en aras de la igualdad cívica, no solo a la privatización de la educación, sino también a la privatización de los sistemas de salud y seguridad social. Estos dos últimos temas están visiblemente ausentes del Manifiesto. Al igual que en el caso de la educación, en el caso de la salud, exigir a los de mayores ingresos el pago por sus servicios, abre la puerta para la expansión de estable-

13 Ibid., p. 267.

cimientos privados. Cuando esto sucede, el sistema público inevitablemente empeora. Por el contrario, cuando todos tienen acceso por igual a un sistema público de salud, los ricos tienen que usar su poder político para asegurar que el financiamiento del sistema público satisfaga sus necesidades. Los programas que se dirigen al servicio de los pobres se convierten en programas deficientes. Es por ello que la perspectiva republicana, orientada hacia el bien común y la justicia social, serviría para paliar la fractura social en Chile y los efectos desestabilizadores que ello significa.

V. EL CASO CANADIENSE

Finalmente, traigo a la palestra el caso canadiense para mostrar que una sociedad civil capitalista es compatible con sistemas gratuitos de educación y salud. La educación primaria y secundaria en Canadá es prioritariamente pública financiada por los Estados provinciales y suplementada con fondos del Estado federal. En algunas provincias, como Ontario, los colegios católicos son públicos y financiados por el Estado. Las familias católicas deben indicar en sus declaraciones de impuestos que desean que sus contribuciones se destinen a esos colegios. Existen también colegios privados. En Ontario, una provincia de 16 millones de habitantes, hay 65 colegios privados. La educación privada es prácticamente inexistente en las provincias del Oeste. En Alberta, posiblemente la provincia de más acendrado *ethos* capitalista, una tendencia conservadora populista, opuesta a la educación privada, se ha consolidado históricamente.



La educación universitaria es también mayoritariamente pública. Pero entre 1979 y 2009, la proporción del aporte fiscal a las universidades ha bajado del 84 al 58 por

ciento. En Ontario ello se debe a las políticas neoliberales del gobierno conservador del *premier* Harris elegido en 1995. Harris intentó, infructuosamente, privatizar la educación superior y traspasar el costo de la educación a las familias. Ello fue una de las causas de su derrota electoral en 2002.

Al igual de lo que sucede en el campo de la educación, la salud en Canadá es asunto prioritariamente público. Los servicios que ofrece el sistema de salud son gratis. Los doctores son empresarios privados que se entienden directamente con el Estado. Los pacientes pueden elegir libremente a sus doctores y el Estado no tiene acceso a la información personal de esos pacientes. ¿Corresponde el sistema canadiense a una medicina socializada? No en el sentido corriente. Lo que se ha socializado en Canadá es el seguro médico. El Estado paga por servicios que provee el sector privado. El intento de expandir la cobertura privada y acotar la pública significó la derrota de la política neoliberal del primer ministro Harper en las elecciones parlamentarias del 2015.



En general, podría parecer injusto que la gratuidad en la educación y la salud se extienda por igual a pobres y ricos, pero ello no es así. La función redistributiva que le compete exclusivamente al Estado exige que represente a ricos y pobres por igual. Esto es lo que permite una adjudicación estatal fundada en la justicia social o distributiva. El mercado carece de una función verdaderamente representativa. Para que funcione adecuadamente sus agentes deben «representar» sus propias preferencias y lograr acuerdos contractuales sobre esa base. Desde Aristóteles y Santo Tomás sabemos que una justicia distinta, la justicia conmutativa, regula los contratos, y que por ello el mercado no puede asumir justificadamente una función redistributiva. Por ello, me parece que la justicia social exige la implementación de

un sistema de seguridad social y de sistemas públicos de educación y salud como los vigentes en Canadá. En Chile, una izquierda republicana podría aproximarse a las propuestas de autores como Taylor y Sandel, quienes desarrollan una filosofía social y política que combina elementos liberales y comunitarios y es inequívocamente incompatible con la economía política neoliberal. Taylor y Sandel afirman la democracia y rechazan el monarquismo absolutista de Hegel, pero coinciden con él en suponer que una disposición republicana es condición trascendental para la posibilidad de una economía capitalista. En suma, el Manifiesto tiene indudables méritos que podría resumir en su profesión de fe republicana. Ello queda a la vista cuando afirma que «la república excluye la captura del bien público por parte de intereses privados». Pero se aparta de esa senda cuando acepta explícitamente la intromisión generalizada de las relaciones de mercado en el ámbito de la educación pública, e implícitamente consagra la privatización neoliberal de la salud pública y la seguridad social.





En el *Manifiesto por la república y el buen gobierno* confluyen diversas tradiciones intelectuales, entre ellas la liberal. Con todo, en los últimos años no han faltado autores que han criticado al liberalismo atribuyéndole una supuesta neutralidad o indiferencia respecto de la moral, o que lo hacen sinónimo de un puro egoísmo. Esta caracterización no resulta del todo arbitraria, pues hay que reconocer que algunos autores que se presentan como liberales corresponden efectivamente a esta caricatura. No es esa, sin embargo, la lección de los clásicos del pensamiento liberal. Para ellos, tanto la democracia como la economía libre se apoyan en un cierto *ethos* social y tienen una genuina justificación moral, muy superior a la que pueden ofrecer las posturas autocráticas o colectivistas. De ahí la importancia de profundizar en esas intuiciones centrales del más genuino liberalismo, que permiten contar con una sólida base común para dialogar con otras posturas.

EL VÍNCULO ENTRE EL PENSAMIENTO LIBERAL Y EL REPUBLICANO

Por Leonidas Montes Lira[14]

Tradicionalmente la izquierda y el progresismo han izado la bandera intelectual con mucho entusiasmo e incluso fanfarria. En cambio la centroderecha, en nuestra historia más reciente, ha soslayado o simplemente ignorado la importancia de las ideas. Pero todo esto está cambiando en esta nueva etapa de desarrollo. Si la economía y las cifras de crecimiento tenían preeminencia en el discurso de nuestro sector, hoy las ideas han cobrado su merecido sitial. De hecho, una de las virtudes de este *Manifiesto por la república y el buen gobierno* es que promueve un debate serio de ideas donde se defiende una sociedad abierta que promueve la libertad, la justicia y el progreso. Pero también defiende la responsabilidad de cada persona para tomar sus propias decisiones y de cada ciudadano con nuestro futuro. En definitiva, si la importancia de la economía es fundamental para el desarrollo y el progreso, no debemos olvidar que la política sin ideas es vacía, pero las ideas sin política son ciegas.

---

14 Ingeniero civil, licenciado en Filosofía y magíster en Ciencia Política, Pontificia Universidad Católica, y PhD y MPhil en Economía, Universidad de Cambridge. Columnista regular en *La Tercera*.

I. DOS TRADICIONES DE LA LIBERTAD

El *Manifiesto por la república y el buen gobierno* en cierta medida combina la tradición liberal con la republicana, o mejor dicho, defiende un liberalismo que se alimenta del republicanismo. Si ambas corrientes se han considerado opuestas o incluso antagónicas, lo cierto es que desde el *quattrocento*, pasando por el gran Maquiavelo y los republicanos clásicos ingleses, los orígenes de ambos movimientos se confunden. Ambas tradiciones intelectuales surgen, por así decirlo, de una fuente común que se encuentra en la tradición republicana clásica: el llamado a la amada y muchas veces añorada libertad.

II. LA SEPARACIÓN MODERNA DE LAS DOS LIBERTADES

Si bien el republicanismo clásico mantuvo su concepto de libertad vinculado a la no dependencia, la divergencia posterior respecto al concepto de libertad que genera la separación más explícita entre ambas tradiciones se inicia con el influyente *Leviatán* (1651) de Thomas Hobbes. En el capítulo «*Of the Liberty of Subjects*» Hobbes plantea que «*liberty or freedom signifieth (properly) the absence of opposition*». John Locke continúa esta tradición que se centra en el concepto de libertad negativa, como ausencia de coerción. Esta interpretación de la libertad, relacionada con lo propio en un sentido muy amplio, se basa en un lenguaje de derechos. No es casual que Locke defina la propiedad en un sentido tan amplio como la vida, la integridad física, la propiedad y los contratos o promesas. Tampoco es casual que hable indistintamente de lo propio como *property* o *propriety*,

asignándole así una connotación o sentido moral profunda a la propiedad con el sentido de lo propio, de lo que a uno le pertenece.

Por otro lado, junto al liberalismo de la tradición lockeana, se desarrolla el republicanismo de Harrington, Sidney, Milton y Neville, que mantiene la idea republicana de la libertad. Ambas corrientes tempranas continúan abogando por la libertad, pero ya de distintas formas. Si Locke quería rebatir el *Patriarca o el poder natural de los reyes* (1680), de Robert Filmer, destacando el concepto de propiedad, los pensadores republicanos ingleses resaltaban la idea de libertad como no dominancia. El énfasis en la libertad republicana como independencia, y no simple ausencia de coerción, adquiere un matiz que acerca al republicanismo a la esfera de lo público donde el individuo es un ciudadano involucrado en los asuntos públicos. Y el liberalismo, en cambio, se centra en la libertad individual como ausencia de coacción o coerción poniendo el énfasis en la libertad como un asunto propio y protegido de los otros. Como diría John Stuart Mill en el siglo XIX, tu libertad termina donde empieza la mía. O, mejor dicho, soy libre en la medida que no te haga daño.



Los autores republicanos nos recuerdan el lenguaje de los deberes y el liberalismo destaca el derecho a lo propio y el irrestricto respeto a la persona, a la propiedad privada y a la libertad individual. Respecto a esto último, el rol de la dignidad humana en el pensamiento kantiano es un principio clave para el liberalismo. En efecto, las personas y su dignidad son un fin en sí mismo y no un medio para algo. No debemos olvidar que si el liberalismo comparte con el republicanismo el concepto de libertad como fuente originaria de su pensamiento, el liberalismo también debe estar consciente de que existen ciertos deberes ciudadanos

ya que finalmente somos, usando la influyente expresión aristotélica del *zoon politikón*, animales sociales o personas que vivimos en sociedad.

Al considerar estas dos posturas aparentemente opuestas en su definición de la libertad, es posible argumentar que si el republicanismo claramente tiene mucho que aprender del liberalismo y su énfasis en lo propio en su amplio sentido moral, el liberalismo también tiene que aprender del republicanismo clásico. Ambas tradiciones, como sugiere este Manifiesto, no deberían visualizarse simplemente como antagónicas, sino que se pueden considerar en cierta medida como complementarias.

Aunque se puede argumentar que *Una investigación acerca de la naturaleza y las causas de la riqueza de las naciones* (en adelante RN, 1776), de Adam Smith, representa el crepúsculo de la tradición republicana, una lectura más acabada nos indica que su narrativa no está desprovista de un claro sentido republicano. En el libro V de su RN analiza el *commonwealth*, una palabra con una histórica carga republicana, desde la perspectiva económica de sus ingresos y gastos. RN, que fue escrito en el mismo año de la Independencia estadounidense y al inicio de la Revolución francesa —dos contrastes fascinantes si se piensa en su influencia posterior—, es una obra revolucionaria para la economía, pero también visionaria en lo político. El padre de la economía refuta de manera contundente el mercantilismo prevaleciente, defiende la libertad individual, pero también se sitúa en el escenario de lo que será la revolución industrial. Aunque Adam Smith solo tuvo acceso a ver una fábrica de alfileres, en su análisis pudo anticipar con agudeza todas las luces y también algunas sombras del progreso de la sociedad comercial. En resumen, fue un optimista consciente de algunas consecuencias no deseadas del progreso.

III. ALGUNOS PUNTOS DE CONVERGENCIA

Pese a las diferencias entre el liberalismo y el republicanismo, es posible, si recordamos la importancia del concepto de libertad, ser liberal y republicano. Algunos intelectuales del republicanismo suelen criticar o acotar el liberalismo a un individualismo simplón. La realidad del liberalismo es, sin lugar a dudas, mucho más rica y compleja. Solo basta leer con detención la RN o *La teoría de los sentimientos morales*, de Adam Smith, con su concepto de *sympathy* y su preocupación por las virtudes, o leer con mayor profundidad o apertura de mente la obra de Friedrich Hayek. Por otra parte, algunos liberales ven en el republicanismo la amenaza de un impávido e impertérrito Leviatán —ese monstruo bíblico del Libro de Job que usa Hobbes como título y contratapa de su obra más fundamental— que representa a un Estado personificado que atenta contra nuestra libertad individual. Ambos extremos reflejan diferencias importantes. Pero también nos permiten reflexionar para acercarnos o converger hacia ciertos puntos en común. Esta combinación virtuosa es tan necesaria como posible.



IV. EL FUNDAMENTO MORAL DE UNA ECONOMÍA DE MERCADO

El título 6 de este Manifiesto —«Una economía fundada en instituciones»— nos recuerda la importancia de la economía en su sentido moral, social y político. La economía de mercado descansa sobre sólidos fundamentos legales y también éticos. Al margen de que el primer libro del padre de la economía fue acerca de ética —*La teoría de los sentimientos* nos lega el importante y moderno concepto de la *sympathy*

y del espectador imparcial—, las primeras páginas de la RN son ricas en argumentos morales para defender una economía social de mercado. En efecto, después de alabar el progreso y las ventajas de la división del trabajo desde una perspectiva económica y ética, Adam Smith analiza la propensión humana a intercambiar. El padre de la economía, y uno de los más brillantes liberales, sostiene que la propensión humana a intercambiar es la base no solo del mercado, sino también de toda la economía y del progreso.

Pero el intercambio también tiene una componente moral. Smith afirma que nunca ha visto a un perro intercambiar un hueso con otro de manera «*fair and deliberate*». Dos perros podrían intercambiar un hueso a mordiscos, pero los seres humanos intercambiamos de manera «honesta y deliberada», esto es, de manera justa, sin engañar o defraudar, y de manera voluntaria, pensando con buenas razones. Así, el nacimiento de la economía se encuentra ligado al intercambio, pero al intercambio «honesto y deliberado». Solo de esta forma la sociedad como un todo se beneficia con la economía. Solo así existe legítima ganancia, progreso, armonía y confianza en un juego que no es de suma cero.

La demonización del lucro, el desprestigio de muchas instituciones y la desconfianza, tanto interpersonal como institucional, atentan contra el noble objetivo del progreso económico, social y político. Y confundiendo o reduciendo de manera simplona e irreflexiva lo público solo al ámbito de lo estatal, se enciende la idea de un poderoso Estado redentor. Esto coarta y asfixia ese impulso natural del hombre a mejorar su situación. Esto es finalmente lo que atenta contra esa libertad que es común para liberales y republicanos.

V. EL SENTIDO MORAL Y LAS VIRTUDES DE LA COMPETENCIA

El § 33 del Manifiesto defiende la importancia de la libertad para emprender en un ambiente libre de prácticas contrarias a la libre competencia. En efecto, como se plantea en el § 32, la competencia no es un juego de suma cero o una lucha cruel y salvaje en esa selva llamada mercado. Tampoco es la codicia y el mero afán de lucro. La competencia, bien entendida y fundada sobre el intercambio «honesto y deliberado», es uno de los fundamentos del liberalismo que encierra las ideas de justicia, mérito y bienestar. Y el libre mercado es la cancha que promueve la práctica de estas virtudes.

La palabra competencia viene del latín *con-petere*, donde el prefijo «con» es «junto a» y el verbo *petere* tiene un sentido de dirección, de dirigirse a otro, de buscarlo (como en el caso del verbo pedir, que también deriva de *petere*). O sea, la competencia, a través del intercambio, necesita de los demás. O mejor dicho, la competencia es un concepto social mediante el cual nos dirigimos o buscamos a los demás para interactuar y comerciar. En efecto, la competencia, como un fenómeno social, encierra un sentido de cooperación. Y la razón es simple: la competencia nace del intercambio, que es el principio moral sobre el que se funda y despliega la economía de mercado.



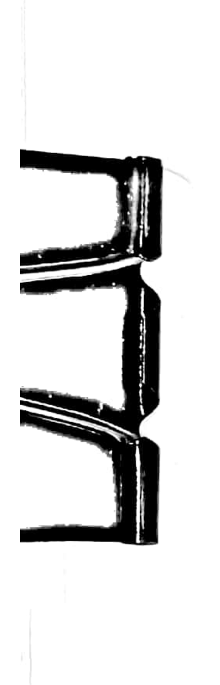
Una competencia sana, basada en el intercambio «honesto y deliberado», es la mejor manera de mejorar las condiciones y las posibilidades de los ciudadanos y de la sociedad, especialmente de los más pobres. Por eso creemos y sostenemos que el progreso y el crecimiento, fundados en la libertad y responsabilidad de los ciudadanos, son la clave para mejorar las oportunidades de los más necesitados y de los más vulnerables.

No es baladí que usemos la palabra «competencia» en dos sentidos que interactúan. Cuando hablamos de alguien «competente» nos referimos al alguien apto o con capacidades o cualidades suficientes para una tarea. En este sentido, cada uno persigue su propio interés mejorando sus propias competencias. Pero no a costa de otros, sino a partir de su propio esfuerzo o mérito. Es precisamente ese esfuerzo el que define la cultura del trabajo que valora «la perseverancia, el orden, la honestidad, la puntualidad y el respeto a la palabra empeñada» (§ 34). Son estas cualidades individuales las que nos permiten competir bajo el alero del «obvio y simple sistema de la libertad» smithiano donde todos interactuamos y nos beneficiamos a partir del intercambio «honesto y deliberado». Esta competencia, en su segundo sentido, no es la ley de la selva, sino que es la cooperación inherente al mercado. Y es tarea de un buen gobierno velar por una sociedad donde se promueva la libertad de las personas dentro de un marco legal en el que todos somos iguales ante la ley y donde la competencia se funda sobre el intercambio «honesto y deliberado». Por eso retomar la perdida senda del progreso y del crecimiento económico promoviendo la libertad y reivindicando «la plena legitimidad de una justa retribución material al trabajo, riesgo e inversión» (§ 32) es tan importante para Chile.

El *Manifiesto por la república y el buen gobierno* es un buen ejemplo de una aproximación específicamente política a la realidad. Él apunta al terreno común que comparten las distintas tradiciones que cabe reconocer en la centroderecha nacional, y lo hace poniendo de relieve algunas cuestiones fundamentales, planteando un determinado relato que puede servir, entre otras, como una fuente de inspiración para el actuar de la centroderecha en los próximos años.

Al mismo tiempo, el documento se hace cargo de algunas claves ideológicas que han alimentado la acción de la izquierda, tal como se ha expresado en el gobierno de la Nueva Mayoría. Entre ellas está su comprensión de los derechos. Es interesante notar cómo se podría aplicar al proyecto de la Nueva Mayoría la misma crítica que hacía Marx a la concepción burguesa de los derechos del hombre, que más que tales eran los derechos del burgués. Los derechos de la nueva izquierda coinciden peligrosamente con los intereses de grupos muy particulares: son derechos de los que manejan los mecanismos de presión y dejan fuera de su protección a los más vulnerables, a los niños, a los ancianos y a todos los que no marchan ni protestan.





CINCO IDEAS FAVORABLES AL MANIFIESTO Y UN ANÁLISIS CONCRETO

Por Sebastián Soto Velasco[15]

El *Manifiesto por la república y el buen gobierno* nos invita a pensar, como propone su título, sobre los «bienes y principios fundamentales que deberían orientar la acción política» (§ 4).



Motivado por esa invitación, en las páginas que siguen hago dos reflexiones. Una general que intenta proponer cinco razones por las cuales el Manifiesto constituye un aporte al ideario de centroderecha. Y una específica vinculada con uno de los planteamientos que elabora bajo el título «Comprensión inadecuada de los derechos sociales». Sobre esta aproximación a la temática de los derechos sociales (DES) profundizo en torno a la crítica que hace el Manifiesto al planteamiento de algunos que han ubicado a los DES al centro del relato político. Asimismo, planteo que el Manifiesto se aproxima correctamente al tema al llamar a priorizar otros derechos y promover la focalización y la libertad de elección.

---

15 Profesor de Derecho, Pontificia Universidad Católica; máster en Derecho, Universidad de Columbia, y Doctor en Derecho, Universidad de Chile.

I. CINCO IDEAS FAVORABLES AL MANIFIESTO[16]

1. La alianza liberal-conservadora

El documento ayuda a fortalecer una alianza política que creo valiosa por su proyección. Esa alianza liberal-conservadora (incluyo en ella a la tradición socialcristiana) es preferible a la alianza liberal-socialdemócrata.

El punto merece algunas explicaciones. Ante todo, no cabe duda de que hablar de conservadores, liberales y socialdemócratas esconde una cierta superficialidad. No hay tal cosa como la «pureza» en todas esas posiciones; siempre en política se encontrarán pensamientos que entrecruzan diversos idearios. Pero, una vez aceptado esto, es posible distinguir una tradición política e ideológica conservadora, otra liberal y una tercera socialdemócrata que hunde sus raíces muy profundamente en la historia de Chile.



No quiere decir esto que no existan otros idearios políticos. La izquierda marxista del siglo XX o lo que hoy parece querer configurar el Frente Amplio también constituyen idearios políticos. Pero el presente análisis no incluye estos grupos dentro de la ecuación por la dificultad que ambos tendrían de formar alianzas con sectores liberales y conservadores. En cambio, las tradiciones político-ideológicas conservadora, liberal y socialdemócrata han demostrado ser más abiertas (pragmáticas dirán algunos) y tradicionalmente han sido parte de conglomerados más amplios.

Dicho lo anterior, la alianza que debe fortalecerse en Chile es la alianza liberal-conservadora, antes que la alianza liberal-socialdemócrata. Esta convicción nace, entre otras cosas, de la mirada a las experiencias europeas y de Estados

16 Las notas que siguen en esta primera parte están tomadas de la presentación que hice en un taller interno que se realizó en Libertad y Desarrollo para reflexionar sobre los postulados del Manifiesto.

Unidos. En Europa, durante la segunda mitad del siglo XX y hasta hace no mucho, la alianza liberal ha sido con los socialdemócratas. Y ello ha dado surgimiento a gobiernos eminentemente socialdemócratas que han opacado el ideario liberal achatando más que haciendo florecer esa región.

Estados Unidos nos muestra la otra cara: el éxito de una alianza ideológica entre conservadores y liberales. En los sesenta, la derecha en Estados Unidos era el partido estúpido. Y tras la crisis que siguió a la estrepitosa caída de Goldwater en la elección de 1964 con Johnson, se inicia un trabajo político desde las bases y una transformación de la forma de hacer política entre los republicanos, partiendo del sentido común y de las ideas. Eso logró difundir mensajes sencillos y fuertemente arraigados en Estados Unidos, próximos a lo religioso, pero también a la idea de progreso. Una consecuencia de lo anterior es que hasta hace poco los libertarios eran tan republicanos como los conservadores, y los conservadores eran tan capitalistas como los libertarios. Es, como lo ha mostrado diversa literatura[17], el éxito de una alianza liberal conservadora. Lamentablemente, pienso que Trump va a destruir toda esta alianza, pero ello es motivo de un análisis distinto.



En Chile debería ocurrir algo similar. En abstracto, estoy convencido de que los liberales tienen muchas más coincidencias con los conservadores que con los socialdemócratas. Tal vez el punto de distanciamiento más profundo es lo que podríamos llamar la «moral pública»[18]. Pero ello no debe impedir el encuentro en torno a una amplia gama de otras

---

17 Micklethwait, John y Wooldrige, Adrian. *The Right Nation. Conservative power in America*. New York: The Penguin Press, 2004. También Edwards, Lee. *The Conservative Revolution*. New York: Free Press, 1999.

18 Sigo en esto lo planteado por George, Robert. *Moral Pública. Debates actuales*. Santiago de Chile: Instituto de Estudios de la Sociedad, 2009.

materias que unen a los conservadores con los liberales y en las que los socialdemócratas se distancian. El Manifiesto es un paso en la línea correcta, dado que no solo da cuenta de un diálogo entre liberales y conservadores, sino que, más importante, muestra un enorme campo de coincidencias entre ambos.

2. La teorización sobre el pensamiento conservador

Si bien el Manifiesto recoge postulados del ideario político liberal y del conservador, es particularmente valioso que diversos pasajes teoricen, como no había visto en un documento con esas pretensiones, en torno al ideario conservador en un país moderno.

Esta teorización permite entrar en un diálogo algo más sofisticado con el mundo liberal, como lo hace el Manifiesto. Y también permite revisitar el pensamiento conservador chileno que, como otros, requiere romper parcial (y a veces totalmente) con sus antepasados. Así, los conservadores del siglo XIX, si seguimos a Gargarella[19], eran autoritarios en lo político, en cuanto promovían la concentración del poder en figuras ejecutivas fuertes y eran seguidores del perfeccionismo moral. Por su parte, los conservadores del siglo XX, si observamos diversas investigaciones[20], en muchos aspectos relevantes no tenían posturas muy definidas. Algunos eran demócratas y otros corporativistas; muchos eran bastante

19 Gargarella, Roberto. *Los fundamentos legales de la desigualdad. El constitucionalismo en América* (1776-1880). Madrid: Siglo XXI, 2005.

20 Santa-Cruz, Lucía (ed.). *Liberalismo & Conservantismo en Chile.* Santiago de Chile: Universidad Adolfo Ibáñez, 2002; Correa, Sofía. *Con las riendas del poder. La derecha chilena en el siglo XX.* Santiago de Chile: Sudamericana, 2004; Pereira, Teresa. *El Partido Conservador.* 1930-1965. *Ideas, figuras y actitudes.* Santiago de Chile: Fundación Mario Góngora, 1994; y Cristi, Renato y Ruiz, Carlos. *El pensamiento conservador en Chile.* Santiago de Chile: Universitaria, 1992.

estatistas; la mayoría eran claramente más aristocráticos que meritocráticos; y en fin, sostenían diversas posturas que, aun en su tiempo, podían ser objeto de cuestionamiento.

Fue Jaime Guzmán quien planteó un ideario conservador que rompe con la tradición de sus pares del siglo XX. Y si bien el pensamiento originario de Guzmán en muchos aspectos ha evolucionado, su ideario político se ve reflejado hoy en una tradición conservadora democrática y promercado.

Es claro que este brevísimo análisis requiere ser profundizado en varios aspectos para, entre otras cosas, definir las fronteras del pensamiento conservador en el Chile actual. Ser conservador se suele confundir con una aversión al cambio o con el enaltecimiento de la nostalgia; en nuestro país se le suele vincular equivocadamente con el pinochetismo. Nada de eso es ser conservador. Edmund Burke (un «padre fundador» del ideario conservador) o Roger Scruton (un intelectual contemporáneo que ha profundizado en el tema) están muy lejos de tal caracterización.



Pero en cualquier caso, el Manifiesto es una contribución, pues muchos de sus numerales plantean un ideario conservador muy distinto al del siglo XX, con contornos más definidos y modernos. Esto debe destacarse, pues permite interpelar a un grupo más amplio de personas abandonadas del relato político en las últimas décadas. ¿Quiénes son estos? Cierto pensamiento social cristiano, el pensamiento nacionalista, el pensamiento conservador que suscribe una cierta «moral pública» más gruesa, entre otros.

Pero además, como refleja el mismo documento, permite entrar en diálogo con el mundo liberal sobre postulados más sofisticados a fin de encontrar puentes y espacios de convergencia.

3. El sustrato moral del relato de la derecha

Como escribí en una publicación en prensa, otro aspecto valioso del Manifiesto es que propone una lectura moral de la política para la centroderecha. En sus páginas no se encuentra una lista de propuestas o fríos datos. Nada de eso. El documento es más abstracto y, en vez de metas cuantificables, propone reflexiones y posturas que plantean lo que es correcto e incorrecto, desde las cuales abordar los desafíos de la política y del gobierno.

¿Por qué es esto una buena noticia? Hace algunos meses, invitado por «La otra mirada», el psicólogo Jonathan Haidt recordaba que en el Estados Unidos pre-Trump los republicanos eran mayoría porque habían transformado el discurso político en un discurso con un sustrato moral. Y por eso, más que hablar de los costos y beneficios, los políticos republicanos predican lo que es justo, bueno y virtuoso[21].



El Manifiesto intenta hacer algo similar. Sus páginas están cargadas de principios morales y de virtudes que, nos dicen los autores, deben irrumpir en el debate público de la mano de la centroderecha. Recomienda, por ejemplo, una «actitud humilde» y «hablar con la verdad»; llama a recuperar «la austeridad de nuestros hábitos republicanos»; rescata los acuerdos como forma «de ponerse en el lugar del otro»; exige «esfuerzo personal y familiar», «honestidad», «respeto a la palabra empeñada», «trabajo duro», etcétera.

Esta aproximación es positiva, en primer lugar, por una cuestión de volumen, esto es, porque involucra a más personas. Ello, pues el discurso moral es un discurso que conecta,

21 Haidt, Jonathan. *The righteous mind. Why good people are divided by politics and religion*. Nueva York: Vintage Books, 2012.

no exclusivamente pero sí más fuertemente con el mundo conservador; o dicho de otro modo, es una buena forma de generar adhesión política. Pero también es positivo por algo más profundo: la política y el servicio público son una vocación fuertemente moral; el servicio público es la respuesta al llamado a cumplir un deber. Por eso, casi por definición, el servicio público debe tener un sustrato moral para evitar que la política pase a ser simplemente la administración de un botín.

4. Los puntos débiles... que no son tan débiles

Las ideas favorables propuestas más arriba no quieren decir que el Manifiesto contenga únicamente elementos positivos. Pero los elementos negativos no terminan por invalidar un documento que, en su globalidad, constituye un aporte en su contenido.



Merece críticas un cierto tono colectivista que atraviesa el documento; un tono que parece prestar más atención a las asociaciones que a las personas. Sin duda el asociativismo es relevante y no solo es una forma de expresión de las libertades individuales, sino también un medio para generar vínculos que enriquecen el entramado social. Pero, en ocasiones, el tono del Manifiesto parece conceder mayor importancia al destino de esas asociaciones que al destino del individuo que las conforma. Considero que la base de un pensamiento político y filosófico correcto es aquel que se construye sobre la primacía de la persona. No hay nada en el documento, con todo, que directamente conspire contra esta tesis, sino que, a veces, hay una narrativa que puede confundir.

Otro aspecto que podría ser objeto de crítica es el papel que asume el Estado a lo largo del documento. En este se transforma la tesis de Góngora en verdad revelada en

cuanto a que es el Estado el forjador de la nación chilena[22]. No cabe duda de que eso puede discutirse, pero lo relevante no es tanto la lectura del pasado, sino las propuestas de futuro en cuanto al papel que debe jugar el Estado en una sociedad como la nuestra. Nada de lo que ahí aparece debería molestar ni a liberales ni a conservadores. Más todavía si se considera que la política mundial hoy se enfrenta a una suerte de obsesión respecto al rol del Estado en la sociedad moderna. Micklethwait y Wooldridge lo describen de modo más académico[23]. El debate que divide a los republicanos respecto a la mejor forma de remplazar el *Obamacare* y el rol que el aparato gubernamental debe asumir en ello lo muestra en su faceta política más cruda.

Un tercer planteamiento que puede generar críticas son los gestos que hace al ideario nacionalista (§ 10-13). Sin embargo, los planteamientos de los autores muestran un nacionalismo bastante razonable. Como es claro, no está ligado a la raza como alguna vez lo estuvo incluso entre los nacionalistas chilenos, sino que es un nacionalismo abierto, pues se trata de un pacto entre vivos, muertos y los que están por nacer. Tampoco es un nacionalismo que a futuro deba estar ligado al Estado. Si bien, como señalé, suscriben la tesis de Góngora para explicar el modo en que se forjó la nación chilena en el pasado, no lo hacen para construir el futuro.

Un último punto que ha generado críticas es la ausencia de la libertad como principio fundamental en el documento. Es cierto que esta omisión puede llamar la atención,

22 Góngora, Mario. *Ensayo histórico sobre la noción de Estado en Chile en los siglos XIX y XX*. Santiago de Chile: Universitaria, 1998. Esta versión contiene además un anexo que transcribe la polémica que generó la publicación.
23 Micklethwait, John y Wooldridge, Adrian. *The Fourth Revolution. The Global Race to Reinvent the State*. Nueva York: Penguin Books, 2015.

pero no debe sobrestimarse. El documento se refiere a la libertad al hablar de la política, de la economía y de la educación. Y si bien no le dedica un apartado especial, ello puede explicarse porque hoy día no hay amenazas directas a la libertad en su expresión autónoma (por ejemplo, detenciones o censuras). Hoy hay más bien amenazas indirectas que se expresan en el ámbito de la educación o de la convivencia pacífica. En cualquier caso, algo que debería dejar levemente más tranquilos a quienes promueven esta crítica es que el Manifiesto tampoco le dedica un apartado especial a la igualdad… y eso en el contexto del discurso de centroderecha de la última década importa una cierta ruptura que debe valorarse.



5. Los puntos altos… que opacan a los débiles

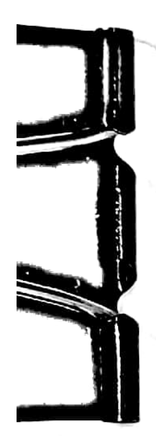
La última idea favorable al Manifiesto es que hay una serie de puntos sustantivos que deben destacarse, pues aportan al debate actual y al ideario de centroderecha. No debe olvidarse que se trata de un documento que, al reunir a autores diversos, también está dirigido a públicos diversos. Es un documento que si bien busca trascender, también debe entrar en diálogo con la coyuntura. Y eso lo hace correctamente.

Sin ánimo de ser exhaustivos, es un acierto que enriquece el relato político de la centroderecha:

1. Sostener que «lo público no se agota en lo estatal ni se define por su lógica».
2. Reconocer que el Estado debe estar al servicio del florecimiento del espacio público y del despliegue de las capacidades humanas y que debe «retirarse de manera oportuna de los espacios en los cuales la sociedad civil o el mercado logran proveer satisfactoriamente

un bien necesario, y concentrar, en cambio, su atención y recursos en aquellos espacios donde eso no ocurre».

3. Argumentar a favor del sistema de pensiones no sobre la base de la ineficiencia de un sistema de reparto, sino sobre un concepto de «justicia intergeneracional».
4. Decir que los acuerdos no son un signo de debilidad moral sino una expresión de la capacidad de ponerse en lugar del otro y hallar soluciones.
5. Promover sin ambigüedad la democracia representativa («con gran frivolidad se pretende remplazarlas por la espontaneidad de los movimientos sociales»).
6. Defender la idea de un cambio gradual.
7. Valorizar la focalización.
8. Decir que la multiplicación de regiones no ha hecho más que acentuar el poder de Santiago.
9. «Proclamar sin ambigüedades que la ganancia económica no solo es legítima, sino que constituye una justa retribución al emprendimiento, el trabajo y la creatividad»
10. En educación, defender férreamente la educación particular subvencionada, la municipalización, oponerse a la gratuidad universal y promover un sistema de créditos.
11. Abrir temas algo nuevos para la agenda de centroderecha, como la ciudad.



Ese y tantos otros planteamientos del Manifiesto merecen una valoración política e intelectual.

II. EL ANÁLISIS CONCRETO: EL TRATAMIENTO DE LOS DERECHOS SOCIALES (DES)

Junto con el análisis general, es necesario profundizar en uno de los puntos que menciona el Manifiesto: los derechos sociales.

1. ¿Qué dice el Manifiesto?

En el § 43 del Manifiesto los autores abordan los derechos sociales y denuncian una inadecuada comprensión. La materia merece transcribir algunos pasajes.

1) Problema

«El gobierno de la Nueva Mayoría ha buscado dar legitimidad a su intento refundacional aludiendo a la categoría jurídica y política de los derechos sociales».



2) Valoración en abstracto

«Se trata, ciertamente, de una noción legítima, que apunta a objetivos de política social que tienen gran importancia para la promoción de los sectores menos favorecidos».

3) Argumentación crítica que elaboran los autores

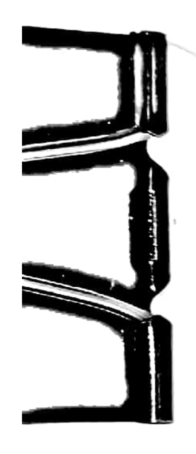
a. Mecanismo igualitarista. Critican que los DES se hayan transformado «en un arma para imponer, desde el Estado, una igualdad forzada, ficticia y perjudicial». Ello es particularmente patente, argumentan, en el caso de la educación, donde se ha producido una nivelación hacia abajo muy poco promisoria.
b. Inflación de expectativas. Critican la «mala comprensión de los derechos sociales y de su papel político, que termina por inflar expectativas demagógicamente, sin poder satisfacerlas, favorecer a los grupos de

presión y destruir el potencial de la sociedad para proveer bienes y servicios de la mejor manera posible a todos los ciudadanos».

c. Desatención de otros derechos relevantes. También plantean que este relato «ha desatendido el resguardo y la expansión de derechos humanos como la vida, la propiedad y la integridad personal, que han terminado siendo devaluados y desdibujados durante estos años».

4) Planteamiento

a. Atención preferente al ejercicio real de los derechos. «El problema fundamental en este momento no es seguir proclamando nuevos derechos, sino aumentar el número de las personas que efectivamente gocen de los derechos fundamentales».



b. Focalización. «Se hace necesario adoptar una opción preferencial por los débiles, que focalice el esfuerzo del Estado y lo dirija a crear las condiciones que les permitan el ejercicio real de los derechos más básicos».

c. Libertad de elección. «La provisión de estas condiciones debe dejar un amplio espacio a las enormes energías que están disponibles en la sociedad, y no debe reducirse solo a la acción estatal».

2. Relevancia de este planteamiento

Esta argumentación aborda un tema intensamente debatido en el mundo del derecho, que poco a poco ha invadido el campo de la narrativa política. Y si bien los autores del Manifiesto lo asignan a un relato de gobierno, hay que reconocer que también ha cautivado a cierta derecha que ve en los DES o en lenguajes anexos, fórmulas jurídicas susceptibles de ser positivizadas.

El asunto presenta muchos desafíos. En lo jurídico-político no hay que olvidar que al hacer crecer el ámbito de aquello que llamamos «derecho a algo», al establecer «mínimos justiciables» o al establecer como criterio de justicia la solidaridad en la acción pública y privada, lo que hacemos es reducir el espacio para el intercambio libre, para la competencia fiera, para el ejercicio de la libertad en un espacio donde ciertos bienes pueden ser llamados sin pudor «bienes de consumo» y no pasan a llamarse «derechos», con toda la carga legitimadora que ello implica.

Por eso el Manifiesto hace bien al abordar el tema. Lo hace además de una manera simple, sin intentar agotar todos los puntos de vista, sino destacando solo algunas perspectivas particularmente complejas. Pretender hacer un análisis más de fondo en esta materia no es correcto en un documento con otra vocación. Pero aun así enciende algunas luces sobre las que vale la pena profundizar.

1) La crítica al lenguaje de los derechos[24]

Ante todo, el Manifiesto acierta en que el gobierno de Bachelet y la izquierda han querido utilizar el lenguaje de los DES como mecanismo legitimador de sus políticas. La gratuidad en la educación superior es el ejemplo más patente. Pero también la presidenta ha esbozado el mismo razonamiento como sustento de otras reformas como la de pensiones o de salud[25]. Ello bien merece una crítica.

---

24 Algunos pasajes de lo que sigue están tomados de Soto Velasco, Sebastián. *Derechos sociales y libertad de elección.* Revista de Derecho Universidad Finis Terrae (en imprenta).

25 Ver Discurso de S.E. la Presidenta de la República, Michelle Bachelet, al asistir a la entrega oficial del Informe Anual «Situación de los Derechos Humanos en Chile 2016».

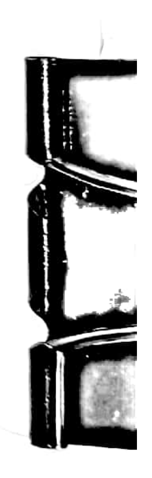
La primera es una crítica que se vincula con el debilitamiento de la deliberación política. Como ya lo denunciara Glendon, «la prominencia de un cierto tipo de discurso sobre derechos en nuestras discusiones políticas es tanto un síntoma como un factor de desorden en nuestro cuerpo político»[26]. Y es que efectivamente pareciera que, en la política, la sola invocación de un derecho proscribe cualquier debate posterior. Pues, se dice, si se reclama un derecho —como quien posee una verdadera carta de triunfo— no hay más que discutir. Esta aproximación al debate político no puede sino empobrecerlo. Deja de estar presente el «sentido común y las intuiciones morales» denunciaba Glendon; se abandona, en definitiva, la deliberación —el discurso político racional, lo llama la autora— y se prefiere el discurso de los derechos.

Pero hay una segunda crítica al lenguaje de los derechos. Y esta se vincula con el debilitamiento del concepto mismo de derecho. Cuando se reclama tener un derecho, las limitaciones que se le pueden imponer a su ejercicio requieren de un escrutinio mucho más intenso que cuando se diseñan políticas y se toman decisiones en otros ámbitos. Así, si soy titular de la libertad de expresión o del derecho a la

26 Glendon, Mary Ann. *Right Talks. Impoverishment of Political Disclosure*. Nueva York: Free Press, 1991. «Los rasgos más distintivos de nuestro dialecto de derechos son los mismos que están en tensión con lo que requerimos para dar cuenta de forma razonable y coherente del tipo de sociedad en que vivimos y del tipo de política que estamos tratando de crear: su inclinación por lo absoluto, formulaciones extravagantes, su cuasi-afasia respecto a la responsabilidad, su homenaje excesivo a la independencia individual y autosuficiencia, su habitual concentración en el individuo y en el Estado a expensas de los grupos intermedios o de la sociedad civil, y su insipidez sin complejos. Estos rasgos no solo hacen difícil escuchar al sentido común y a las intuiciones morales, también impiden el desarrollo de una suerte de discurso político racional apropiado a las necesidades de una república madura, compleja, liberal y pluralista», p. 14.

privacidad, solo son admisibles ciertas limitaciones al ejercicio de esos derechos en la medida que estas sean sólidamente fundadas. En ciertos casos podrá limitarse la libertad de expresión y en otros razonablemente podrá invadirse espacios típicamente considerados como parte de la vida privada. Pero la expectativa es que, salvo razones muy poderosas, el ejercicio del derecho debe ser satisfecho.

El debate político es, por definición, más ambiguo. La política construye realidad hacia el futuro; intenta abordar el momento actual pero el foco de su atención es lo que viene más adelante. El político trabaja en el presente para que el futuro sea del modo como lo sueña. Por eso el discurso político suele ser un relato centrado en la promesa de cambio y de progreso. Y aunque el que haya futuro es una certeza, la forma en que este se concretará es solo una probabilidad que, en la expectativa de las personas, siempre tiene una cuota de incertidumbre, duda o incluso sospecha.



Si el relato político entonces, futurista por definición, se levanta sobre la duda, transformar ese relato político en uno de derechos es problemático. Si en el primer caso, el relato político, la expectativa de satisfacción es incierta, en el segundo caso, el reclamo por derechos, la expectativa de satisfacción no debería ser incierta sino que debería acercarse lo más posible a la certeza. O visto desde otra perspectiva, la persona tiene la expectativa de que el relato de derechos entregue «cartas de triunfo» y no promesas ni aspiraciones, como lo hace el relato político.

Utilizar el relato de los derechos como lo ha hecho el gobierno debilita entonces tanto la deliberación política como la fuerza de los propios derechos. El Manifiesto comprende esto correctamente y por eso critica el relato. Aunque valora los DES en abstracto, cuestiona el uso que se ha hecho de ellos como mecanismo real de legitimidad y de progreso.

2) La inadecuada comprensión de los DES

Después de cuestionar el uso del lenguaje de los derechos en la narrativa política, el Manifiesto critica la comprensión que se ha hecho de los DES desde tres puntos de vista distintos.

a. Igualdad. La primera crítica que el documento hace a los DES es que se les ha utilizado como un arma para imponer desde el Estado una igualdad forzada, ficticia y perjudicial. Esto último es patente de una rápida lectura del libro *El otro modelo* cuya propuesta, en esta materia, puede resumirse en el eslogan «donde hay derecho no hay mercado»; o en otras palabras, donde hay un derecho toda la provisión debe ser eminentemente estatal o sometida al «régimen de lo público»[27]. Lo dicho no es otra cosa que transformar en simple delegado estatal a quien provee el servicio. Y con ello el sistema degenera necesariamente hacia la uniformidad; hacia la coincidencia casi total en el servicio que se entrega para satisfacer el pretendido derecho.

---

27 Atria, Fernando; Larraín, Guillermo; Benavente, José Miguel: Couso, Javier; Joignant, Alfredo. *El otro modelo. Del orden neoliberal al régimen de lo público*. Santiago de Chile: Random House, 2013. «La esfera de lo público, de la ciudadanía, es la esfera de los derechos sociales. Que algo sea considerado un derecho social significa precisamente que no es públicamente aceptable que su provisión quede entregada al mercado y su criterio de distribución». Y más adelante, sostienen: «Como el ciudadano tiene derecho, eso implica que el mercado (como criterio de distribución) debe ser limitado y eventualmente excluido, porque lo que caracteriza al mercado como criterio de distribución es que el hecho de que cada uno obtenga lo que quiere en el mercado es un problema privado de él, mientras que el hecho de que una persona reciba aquello a lo que tiene derecho es un problema público, de todos. Por consiguiente, la provisión debe ser una que tenga la pretensión de ser igual para todos, en la medida en que todos son ciudadanos, porque todos tienen el mismo derecho. Esto implica un criterio universalista: el Estado provee a todos».

Como es de suponer, el Manifiesto no suscribe esta tesis y no se deja confundir con el lenguaje de los DES. La tesis de la Nueva Mayoría, expresada en *El otro modelo*, termina por desconocer la provisión privada de bienes vinculados a derechos, promoviendo una suerte de igualdad absoluta. Como veremos, el Manifiesto reivindica en esta materia la libertad de elección.

b. Expectativas. Una segunda crítica a los DES que hace el Manifiesto se vincula con las expectativas. Denuncia, con razón, que el lenguaje de los DES infla expectativas demagógicamente.

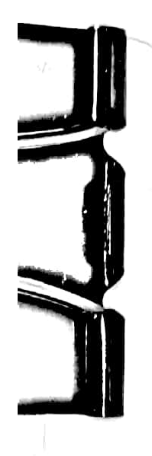
La crítica es acertada. Como se dijo más arriba, cuando se reclama un derecho, este se constituye en una «carta de triunfo» que, al menos en abstracto, derrota a quien quiera limitarla. Pero sabemos que la ejecución de los DES es mucho más compleja y requiere, como derechos positivos que son, de la presencia de circunstancias que los hagan viables.



El caso de la gratuidad de la educación superior es dramáticamente ejemplificador. Dado que se trata del derecho a la educación, nos dicen, su acceso tiene que ser universalmente gratuito. No están presentes argumentos de sentido común, como la escasez de recursos; no están presentes argumentos de justicia, como la irracionalidad de tratar a todos con la misma vara cuando se trata de distinguir por cuestiones como es la capacidad de pago. Dado que hay un derecho, se dice, su ejercicio no debe estar sometido a la lógica del mercado y por lo mismo debe ser gratuito. Lo mismo inspiró la reforma a la educación particular subvencionada y la eliminación del financiamiento compartido.

Pero no solo lo que ocurre hoy en Chile muestra

lo falaz de la argumentación; lo mismo se aprecia si se analiza la eficacia de la consagración de derechos. Como lo desarrollé en otra publicación[28], el mandato constitucional de «educación primaria obligatoria» se incorporó a nuestra Constitución en 1925. Fue, ya entonces, interpretado por los operadores jurídicos como un «derecho» y, por lo mismo, con cierto grado de exigibilidad. Es cierto que entonces las formas de hacer efectivo el ejercicio de un derecho distaban de las existentes hoy. Pero, aun así, lo relevante es que, con total independencia de la consagración constitucional del mandato a la educación primaria o del derecho a la misma, la satisfacción del pretendido derecho siguió el camino de la política. Fueron entonces necesarias profundas políticas públicas las que permitieron satisfacer el derecho a la educación primaria[29].



De lo dicho entonces puede apreciarse que inflar expectativas por medio del lenguaje de los derechos es, como sostiene el Manifiesto, un ejemplo de demagogia.

c. Vida, propiedad e integridad. La última crítica que se hace al lenguaje de los DES es que este desatiende otros derechos, específicamente, la vida, la propiedad y la integridad.

---

28 Soto Velasco, Sebastián. «Derechos sociales y la eficacia de su constitucionalización: un análisis aplicado», en *¿Nueva Constitución o reforma? Nuestra propuesta: evolución constitucional.* García, José Francisco (coord.). Santiago de Chile: Thomson Reuters, 2014. También puede verse Rosenberg, Gerald. *The hollow hope. Can courts bring about social change?* Chicago: The University of Chicago Press, 2008.

29 Lo mismo ocurrió con la obligatoriedad de la educación media y con la protección de la salud. Su inclusión en la Constitución no tuvo efecto en las decisiones políticas; y fueron estas las que permitieron lograr la satisfacción del derecho.

Hay que destacar con especial énfasis este punto. Con él se propone una suerte de valoración superior de unos derechos (los «tradicionales»: vida, propiedad, integridad) respecto de otros que serían los DES. Ello tiene un sustrato jurídico y político relevante que no es del caso profundizar.

Más importante hoy es que tal planteamiento colisiona políticamente con otros muy de moda en nuestro país. Cierto pensamiento conservador y socialcristiano están haciendo de los derechos sociales un estandarte. Ello ha tomado la forma de «metas colectivas», de la solidaridad como principio que informa ciertos derechos o todo el Estado de derecho, o simplemente de derechos sociales. El Manifiesto no se enfrenta directamente a esa tesis, pero sí eleva la importancia política de derechos humanos como la vida, la propiedad y la integridad personal.



3) Propuestas argumentativas

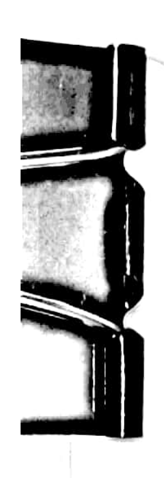
El Manifiesto cuestiona el uso que se ha hecho del lenguaje de los DES y llama a promover, en alguna medida, la libertad de elección, la preocupación por el goce efectivo de derechos ya consagrados y la focalización.

Los tres son planteamientos acertados y profundamente arraigados en el pensamiento de centroderecha.

La libertad de elección en la provisión de bienes vinculados a DES es esencial. Esta libertad de elección se traduce, como es evidente, en la posibilidad de acceder a una gama de alternativas diversas por las que una persona puede optar para satisfacer su derecho. Y ello tiene, como primer efecto, la proscripción de la provisión exclusivamente estatal. Es decir, el Estado no puede monopolizar la prestación de ciertos servicios que se asocian a derechos sociales. Debe,

por el contrario, promover una amplia oferta de servicios que permitan que las personas ejerzan su libertad de elección al momento de acceder a la educación, a la salud o a la vivienda.

Visto así, la libertad de elección podría concebirse como un mandato desde la perspectiva de los derechos. No es justo imponer a las personas que ejercen un derecho social un solo sistema de educación, una sola forma de acceso a la salud o un mecanismo único de satisfacción de la vivienda. Deben, por el contrario, existir diversos proyectos educativos, diversas formas de satisfacer los requerimientos de salud y diversos mecanismos de acceso a la vivienda. Es eso lo que logran, en abstracto, los sistemas de subsidio a la demanda como la subvención escolar o la libre elección en el sistema de salud chileno.



En la misma línea se inscriben los otros planteamientos del Manifiesto. Cuando se promueve la focalización, se critica el lenguaje universal de los DES. Y cuando se propone prestar atención preferente a derechos ya consagrados, se critica tanto el olvido de otros derechos que hoy requieren ser satisfechos como la creación de falsas expectativas.

3. Conclusión

Lo interesante de la forma en que el Manifiesto aborda la temática de los DES es que la crítica abandona el ámbito de lo estrictamente jurídico (por ejemplo, los efectos de su justiciabilidad) o económico (por ejemplo, preguntarse sobre el costo del cumplimiento) para fundarse en bases eminentemente morales y políticas que podrían resumirse en que no es correcto ni justo predicar la extensión de derechos sociales como el camino del progreso. Por eso es que el Manifiesto funda la aproximación crítica en la inflación de expectativas, en el olvido de otros derechos relevantes, en la

mirada igualitarista, en la desatención a la libre elección y, en fin, en la injusticia inherente que se aprecia en la comprensión que el gobierno y la izquierda hace de los DES.





La palabra «solidaridad» está ligada a uno de los acontecimientos históricos más importantes del siglo XX. En unos astilleros de la lejana y pobre nación polaca, un grupo de obreros se opuso a todo un sistema totalitario invocando esa noción, la cual dio nombre al movimiento popular que desencadenó un proceso que terminó con el derrumbe del Muro de Berlín. La intuición de fondo que alentaba a estos obreros era muy singular: el error fundamental del comunismo no era de carácter económico, sino antropológico: ese sistema de pensamiento no era capaz de entender al hombre y su existencia social. La reivindicación actual de la noción de solidaridad en nuestro país no obedece a una simple estrategia electoral. Ella pone de relieve la radical interdependencia de todos los seres humanos y el hecho de que nadie puede alcanzar la excelencia personal si prescinde de quienes lo rodean, especialmente los más desfavorecidos. De ahí que el Manifiesto en su § 24 señale que la misión del Estado «no puede ser simplemente la de abstenerse, pues está llamado a estimular el protagonismo de las distintas fuerzas sociales. Y ninguna subsidiariedad puede funcionar si no va acompañada de la solidaridad, que es la exigencia de prestar ayuda oportuna a quienes necesitan nuestro apoyo».





EL MANIFIESTO, LA POLÍTICA Y LA SOLIDARIDAD

Por Claudio Alvarado Rojas[30]

I. UNA MIRADA ARQUITECTÓNICA



Hay varias razones para celebrar el *Manifiesto por la república y el buen gobierno*. Por de pronto, cabe destacar su impacto en la opinión pública: son muy pocos los textos de esta índole que logran generar hechos políticos. La cantidad y calidad de comentarios que ha suscitado el documento dan cuenta del interés que despertó, y el presente volumen es otra prueba de ello. Pero más importante aún son los motivos que podrían explicar este impacto. Lo principal no es que el Manifiesto haya sido elaborado por connotados líderes de opinión, sino ante todo que el documento expresa una síntesis virtuosa y poco frecuente, especialmente al lado derecho del espectro. Acá existió un trabajo mancomunado de políticos y académicos, algunos jóvenes y otros más experimentados, que —dentro de un marco común— representan diversas disciplinas y sensibilidades. Esto transmite una convicción valiosa: a la hora de analizar nuestra com-

30 Abogado y magíster en Derecho, Pontificia Universidad Católica. Profesor universitario. Subdirector del Instituto de Estudios de la Sociedad (IES).

pleja vida social se necesitan varios lentes y perspectivas que operen de manera conjunta. En rigor, es el único modo de superar las restricciones inherentes a cada disciplina y aproximación parcial a la realidad. Ese enfoque multidisciplinar y multifocal guarda directa relación con el incipiente éxito e influencia del Manifiesto. Este no es un panfleto partisano, pero tampoco un *paper* académico, sino un documento mixto, en el mejor sentido del término. Por un lado, confirma que para enfrentar nuestros desafíos y dificultades actuales se requiere cierta densidad intelectual. Por otro, su fraseo sencillo y la falta de tecnicismos innecesarios trasunta la comprensión de que, tal como enseñaba Leo Strauss, los problemas políticos deben ser abordados con un lenguaje accesible para los ciudadanos. Si a todo ello añadimos el (crucial) hecho de que el Manifiesto se mueve fundamentalmente en el plano de la justicia y legitimidad —y no solo en torno a la eficacia o eficiencia de las políticas públicas—, la conclusión es inequívoca. Como toda obra humana, admite mejoras, pero el texto presenta una virtud indispensable en el Chile de hoy: asume una perspectiva propiamente política —arquitectónica, diría Aristóteles—, y ello le permite formular una auténtica visión de país, articulando una serie de contenidos de manera fundada y coherente.



II. LAS BONDADES DE LA POLÍTICA

De la mano de lo anterior, el Manifiesto pone sobre la mesa desafíos prioritarios que, sin embargo, suelen ser olvidados por las élites partidarias. Tal vez el mejor ejemplo sea su prevención sobre las preocupantes tasas de natalidad que exhibe nuestro país. Se trata de un tema crítico, con consecuencias económicas, sociales e incluso relativas a la segu-

ridad nacional; pero imperceptible para quien se aproxima a los fenómenos colectivos desde un prisma puramente individual. Ahí radica una de las mayores contribuciones del texto que aquí comentamos. El Manifiesto logra advertir ese y otros retos de la vida común precisamente porque reivindica categorías políticas en el sentido más propio de la palabra, como república, nación (abierta) y sociedad civil; categorías que remiten a la existencia y dinámicas de la comunidad política, y que ayudan a comprender problemas que la derecha a veces ni siquiera logra divisar. Un caso paradigmático es la actitud que corresponde adoptar ante los niveles de desigualdad que caracterizan a la sociedad chilena. No se requiere predicar un ingenuo y nocivo igualitarismo de viejo cuño para notar que ahí existe un desafío político (y no solo económico) de primer orden. Como sugiere el Manifiesto, tras dichos niveles de desigualdad subyacen serias dificultades en materia de cohesión y fragmentación social. En este punto resuena —nuevamente— la *Política* de Aristóteles, quien explica que las excesivas diferencias suelen favorecer la autosuficiencia o indiferencia de los más afortunados; así como también el recelo de los más desposeídos, por legítimo que resulte el bienestar de los primeros. En tal cuadro, la amistad cívica y la cohesión social devienen improbables. Por eso, tal como advierte con lucidez el Manifiesto, no cabe simplemente desdeñar la desigualdad en contextos como el nuestro.



En este punto asoma otro acierto del documento: los evidentes puntos de encuentro que ofrece. Sectores moderados, de centro, independientes, desencantados de la DC, etcétera, encuentran en él orientaciones que, en muchos aspectos, bien podrían ser las suyas. Esas convergencias son cualquier cosa menos triviales. Nuestro país enfrenta un nuevo ciclo político en el que será necesario buscar coincidencias entre

diversos sectores, y el Manifiesto ofrece un terreno fértil para ese esfuerzo. Esto guarda relación, a su vez, con un desafío de más largo aliento. Las tensiones actuales exigen interrogar los fundamentos políticos y morales de nuestro proceso de modernización, y el Chile de la transición, si bien contó con buenos cuadros técnicos (que se extrañan hoy en día), careció del tipo de reflexión propiamente política que existió en el pasado. Las discusiones más acuciantes de nuestros días —pensemos en lucro, educación o previsión— se refieren a la justicia y legitimidad de nuestras instituciones, y eso exige una perspectiva y una aproximación a la altura de las circunstancias, capaz de abordar los problemas humanos en toda su complejidad. Naturalmente, esta tarea supone cuestionar la excesiva primacía que a ratos han alcanzado ciertas categorías de raigambre individualista. Las libertades personales sin duda son muy valiosas, pero insuficientes a la hora de articular una visión de país[31]. Desde luego, no se trata de renunciar ni a la legítima iniciativa individual, ni a la responsabilidad personal, ni a ninguno de los ideales centrales de la coalición opositora, sino más bien de volver a conectarla con su mejor versión (la de Francisco Bulnes, Eduardo Cruz-Coke y otros políticos de altura).



III. SUBSIDIARIEDAD Y SOLIDARIDAD

Lo dicho hasta aquí podría resumirse del modo siguiente: la derecha necesita complementar y perfeccionar las herramientas que utilizó durante las últimas décadas, porque solo así podrá enfrentar con pertinencia los desafíos y prioridades

31 Para ahondar en este enfoque, véase Mansuy, Daniel. *Nos fuimos quedando en silencio. La agonía del Chile de la transición*. Santiago de Chile: IES, 2016. En especial el capítulo 6.

del Chile de hoy. Quizás donde mejor se refleja lo anterior sea en su concepción de la subsidiariedad, y su indispensable (y a veces olvidado) complemento con la solidaridad. Como es sabido, una comprensión de la subsidiariedad fiel a sus orígenes se traduce en un límite (deseable) a la acción del Estado, pero también invita a su debida intervención. Tal como se explica en *Subsidiariedad: más allá del Estado y del mercado*[32], la subsidiariedad tiende a la autogestión y a la espontaneidad social —a que las personas sean protagonistas de la vida común mediante su participación activa en diversa clase de asociaciones—, pero, precisamente por la importancia de las comunidades más próximas a las personas, las agrupaciones mayores están llamadas a asistir a las menores, y el Estado no es la excepción. Por razones que deben continuar siendo exploradas, en nuestro medio solía asumirse, hasta hace muy poco, que la subsidiariedad era más bien sinónimo de Estado mínimo, o que se reducía únicamente al campo económico. Sin embargo, la subsidiariedad no consiste en eso; de hecho, pugna con capitales concentrados o sujetos a grados insuficientes de control[33].



En este contexto, conviene recordar que un adecuado entendimiento de la subsidiariedad tiende a enfatizar su complemento con otros criterios o principios de organización social y, en particular, su vínculo con la solidaridad. Se trata de un nexo que está implícito en el Manifiesto, aunque ciertamente admite mayor desarrollo. Profundizar y

32 Ortúzar, Pablo (ed.), *Subsidiariedad; más allá del Estado y del mercado.* Santiago: IES, 2015.

33 Para profundizar en la incompatibilidad entre la subsidiariedad y la ideología del Estado mínimo (y también entre la subsidiariedad y el paradigma de los derechos sociales gratuitos y universales) nos permitimos remitir a nuestro artículo «Atria, Finnis y Nozick: una crítica a nuestras prioridades políticas», en Siles, Catalina (ed.), *Los invisibles. Por qué la pobreza y la exclusión social dejaron de ser prioridad.* Santiago de Chile: IES, 2016.

explicitar dicho vínculo parece crucial hoy en día, considerando que varios detractores y (muchos) partidarios suelen identificar al Estado subsidiario con uno ausente por definición, y que actualmente pareciera abogarse por mayores niveles de solidaridad social —pensemos, por dar solo un ejemplo, en el debate previsional—. En ese sentido, no debiera ser motivo de sorpresa que desde el nacimiento del movimiento político universitario del mismo nombre en la Universidad Católica el año 2010, hasta los recientes seminarios «solidaridad y meritocracia» organizados por la Fundación Avanza Chile en enero pasado, puede observarse un auge de la solidaridad en el debate público, especialmente en sectores de la oposición.

La solidaridad, de partida, refuerza la importancia de contar con categorías políticas más amplias, como las que reivindica el Manifiesto. Así como es clave la sana pluralidad y diversidad de la sociedad civil, la polis también necesita principios de unidad, principios que nos recuerden que todos formamos parte de una misma nación, con historia y desafíos compartidos. En ningún caso se trata de negar la libertad personal, sino más bien de hacerla posible, y eso exige valorar y proteger los marcos más amplios en que ella se despliega. Como decíamos antes, sin un grado mínimo de cohesión social, la vida política se vuelve inviable. La solidaridad enfatiza esto y nos invita a traducir en instituciones y políticas públicas concretas la idea de que, en último término, todos somos responsables de todos. Si se quiere, es la manifestación institucional de que la vida social no solo exige derechos individuales, sino también deberes con los demás; en suma, que la interdependencia recíproca ha de traducirse en compromisos recíprocos. De este modo, la solidaridad pugna con el individualismo más extremo y egoísta, aquel que asume ingenua y utópicamente que solo

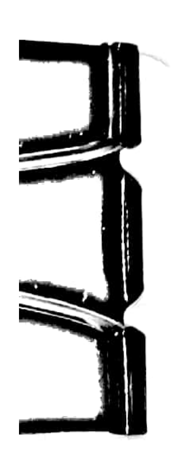
somos individuos aislados; pero también con el colectivismo y con los socialismos de viejo cuño, en la medida en que es inseparable de la subsidiariedad.

Ahora bien, ¿en qué se traduce concretamente la solidaridad? Desde luego, la respuesta no existe en abstracto: tal como sucede con cualquier principio, se trata de una orientación y, como tal, debe ser especificada. Hacer esto es tarea de la política. El legislador, los políticos y los ciudadanos, en conjunto, debemos encontrar las maneras de dar vida y materialización institucional a la solidaridad. Pero hay ejemplos actuales, y otros que podrían estudiarse, que muestran la efectiva posibilidad de otorgar vigencia a este principio. Entre los ya existentes cabe tener presente el pilar solidario en materia previsional, o las gratificaciones al interior de la empresa. Entre los segundos cabe sugerir modificaciones al sistema de salud que, manteniendo la provisión mixta, tomen como base ciertos modelos de seguro social europeos; y también la conveniencia de avanzar hacia una concepción robusta de aquello que habitualmente se ha denominado derechos sociales. Esto último implica asumir que se trata de objetivos políticos de primer orden, reconocerlos así constitucionalmente y buscar instrumentos indirectos que permitan hacerlos valer sin caer en la indeseable judicialización[34]. Estos y otros temas pueden continuar siendo explorados a la luz del Manifiesto, en especial por la perspectiva propiamente política que él reivindica y que hemos recalcado en estas líneas. De algún modo, el Manifiesto, más que

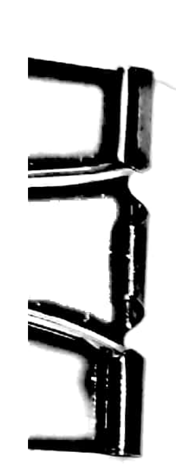


34 Para ahondar en los derechos sociales desde esta perspectiva, ver Correa, Jorge. «Propuesta inicial sobre derechos constitucionales», en Sierra, Lucas (ed.), *Propuestas constitucionales*. Santiago de Chile: CEP, 2016. Para explorar las diversas alternativas que abre la solidaridad como principio político, véase Schalper, Diego (ed.). *Desarrollo humano y solidario. Nuevas ideas para Chile*. Santiago de Chile: IdeaPaís, 2017.

un documento acabado, es una tarea por desarrollar. Por esa razón, esta invitación a pensar eventualmente vaticina un futuro buen gobierno, pero desde ya representa una excelente noticia para la república.

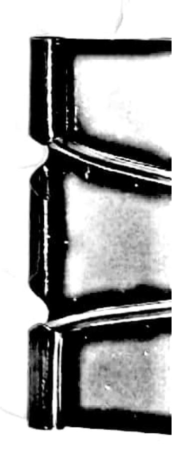


III
PROPUESTAS
DEL MANIFIESTO



Los diversos estudios de opinión muestran que los chilenos están satisfechos en su existencia privada (familias, amigos), pero disconformes con la forma en que viven en sociedad y, más particularmente, con el papel que desempeñan las diversas instituciones. En esta molestia respecto de la dimensión colectiva de la vida, parece como si el otro fuese visto como una amenaza, en especial si ese otro es alguien que tiene algún tipo de poder (cf. § 1).

Uno de los principales objetos de desconfianza es el Estado, en sus diversos organismos. Esto es grave, porque el Estado existe precisamente para otorgar seguridad a las personas, es decir, está llamado a ser una fuente de confianza.



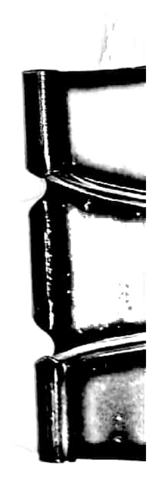
Diversas causas explican esa desconfianza ciudadana frente a los organismos estatales, pero entre ellas hay que mencionar la corrupción, que empieza a ser un serio motivo de preocupación ciudadana. Cabe, sin embargo, que esta sea precisamente la ocasión para redefinir el papel que el Estado desempeña en nuestras vidas. En especial, resulta muy relevante mostrar que lo público y lo estatal no son equivalentes (cf. § 8). Como dice el Manifiesto, «un Estado activo jamás debe ser un Estado invasivo, que no respeta el protagonismo de la sociedad civil» (§ 9). Es hora de mostrar nuevos modelos para entender las relaciones entre el Estado y las diversas formas de organización ciudadana.



CLAVES QUE EXPLICAN LA NECESARIA MEJORA EN LA CALIDAD DEL ESTADO

Ramiro A. Mendoza Zúñiga[35]

I. INTRODUCCIÓN



En el *Manifiesto por la república y el buen gobierno* se indica que la modernización del Estado es una tarea impostergable. Este propósito —se explicita allí— exige mayor transparencia, acceso a la información pública, rendición de cuentas de sus autoridades y altas exigencias de probidad, como en lo relativo a la profesionalidad del servidor público. Estas prácticas, se enfatiza allí, permiten una democracia más efectiva, con verdadera participación y control social, a la vez que mejoran la gestión pública y reducen la corrupción, un mal que afecta la buena marcha del Estado contemporáneo y que resulta necesario atajar con decisión.

Escudriñar las razones que explican estas afirmaciones parece ser un trabajo urgente, máxime cuando vemos que los niveles de desconfianza en nuestro país son alarmantemente

35 Abogado, decano de la Facultad de Derecho de la Universidad Adolfo Ibáñez. Integra el consejo directivo del Centro de Estudios Públicos, el directorio de Chile Transparente y de la Comunidad de Organizaciones Solidarias. Fue contralor general de la República de Chile entre 2007 y 2015.

crecientes y están incluso, en los hechos, desacoplados de la región a la cual pertenecemos. La desafección presente no parece circunscribirse o explicarse por algunos casos de malas prácticas o abusos empresariales; parece identificarse con una percepción de rechazo al poder, a todo poder, lo cual haría imposible las relaciones de sujeción y distribución necesarias para el éxito de cualquier buen gobierno y para la sostenibilidad de la república. A esos nos abocaremos en las líneas que siguen.

II. CONFIANZA



Se ha hecho una afirmación cliché expresar que hay incertidumbres, como si la certidumbre fuese en sí un valor. Las más abyectas doctrinas han hecho de la certidumbre el camino del sometimiento, sea a través de la religión o de los totalitarismos políticos. Lo que sí está ocurriendo es que hemos fisurado la confianza, de lo que sí debemos hablar es de la pérdida de ella en la sociedad, circunstancia que es, asimismo, un fenómeno global.

La confianza es la base estructural de cualquier forma de relación social y no se refiere solo a los políticos, a las empresas, a las Iglesias, etcétera; su ausencia rompe cualquier esfuerzo colectivo e impide cualquier construcción asociativa que nos permita hacer cosas en común. Al fin de cuentas se nos diluye la comunidad y gana la individualidad, así a secas, sin el otro, sin proyectos con otros. Así las cosas, las soluciones individuales tienden a romper la predictibilidad, y son un magnífico ambiente para la irrupción de personas que tengan soluciones únicas e idóneas para todos quienes pueden percibir en ellos las respuestas adecuadas a esta insatisfacción. En términos generales, es el pavimento adecuado

para la irrupción del populismo[36] como forma de construcción de poder.

La confianza, en los términos que se vienen exponiendo, no es un problema de los gobiernos, de este gobierno; anunciábamos que es un problema global. Basta ver los indicadores que promueve la OCDE[37], que ilustran que la media de confianza en los países que la integran es de un cuarenta por ciento, y que en Chile el guarismo baja al treinta y dos por ciento, quedando muy por debajo de aquellos países que se encumbran sobre un sesenta por ciento entre los cuales destacan esos chicos buenos que siempre nos deslumbran (Noruega, Suiza, Finlandia, Nueva Zelandia, Suecia, Holanda, entre otros). Lo triste de la información que nos provee este organismo es que la tendencia global en materia de confianza, en todos los países de ese entorno, es negativa.



Adicionalmente, conviene retener una clave esencial: donde existe menor percepción de corrupción[38] es en aquellos países donde existe mejor percepción de confianza en sus gobiernos. En Chile la percepción de corrupción ha ido creciendo, basta ver el índice correspondiente de Transparencia Internacional[39] que, liberado en enero de este año, nos pone en el lugar 24 del orden mundial, lo cual es consistente con la tendencia a la baja que se nos presenta desde hace ya un cuatrienio y que nos hizo perder el primer lugar de la región. Otros indicadores nos van dando cuenta de que esta tendencia es real en muchos ámbitos, como

36 Véase Del Tronco, José. «Desconfianza y accountability. ¿Las causas del populismo en América Latina?», en *Latin American Research*, 2013, vol. 48, n. 2, pp. 55-78.

37 Estudio quinquenio 2007-2012, OCDE.

38 Véase Mendoza Z., Ramiro. «Corrupción en Chile. Causas, manifestaciones y consecuencias. Frenos y sanciones», en *Societas*, Academia Chilena de Ciencias Sociales Políticas y Morales, p. 219 ss.

39 Corrruption Perceptions Index 2016. Transparency International.

sucede con el Índice Global de Competitividad, donde en la medición de ética y competitividad ya nos posicionamos en el lugar 37 (pasando del 33); y con el Indicador de Efectividad Gubernamental (del Banco Mundial), que mide la capacidad de los países para hacer y ejecutar buenas políticas públicas[40], que poniéndonos muy por sobre la media de la región e incluso sobre los países de la OCDE, hoy nos ilustra con una odiosa tendencia a la baja en la medición cualitativa de esta efectividad.



En este sentido, no ayuda a elevarnos el descrédito que produce la tozuda mantención de políticas públicas como el Transantiago, que corona un gasto cercano a $1.300 millones diarios, sin un correlato efectivo de mejoras en servicio para los ciudadanos de Santiago, y en evidente perjuicio asimétrico del resto de los ciudadanos de regiones, que no perciben los beneficios en la calidad de vida de sus ciudades en las distintas regiones del país. De hecho, el anuncio generoso de los «fondos espejos» del Transantiago anunciaba una recompensa en esta ruptura distributiva, pero ni siquiera llegamos al gasto efectivo de aquellos recursos prometidos, sea por ahorro o por incompetencia estatal, es decir, no tenemos siquiera la capacidad de generar en regiones la concreción efectiva de aquellas transferencias prometidas, salvo —claro está— que se trate de proyectos que sean dirigidos desde el nivel central.

Pero lo que resulta extremadamente preocupante es el anuncio que nos hace el Centro de Políticas Públicas[41] de la Pontificia Universidad Católica, que nos demuestra que Chile es uno de los países con menor confianza social del

---

40 Medición que correlaciona implementación de políticas públicas, su efectividad, la calidad del servicio civil y el grado de independencia de las instituciones públicas.

41 Usa los datos del World Value Survey, 2010-2014.

mundo. Este solo hallazgo trae derivadas de muy mala conclusión, pero, por de pronto, nos permite sostener que ello nos dificulta hacer grandes cosas colectivas. Tenemos alta percepción de que somos campeones individuales, pero somos malos en solidaridad y trabajo común. A este panorama se une la encuesta Mori[42], que en materia de confianza interpersonal, en una muestra seriada desde 1988, nos permite ver que los rasgos de mala confianza interpersonal se tornan rasgos constitutivos de una forma de ser, más que como una reacción a una situación particular de gobierno chileno. Dicho de otro modo, parece que este rasgo —debilidad de confianza interpersonal— no es un atributo que necesariamente provenga del régimen militar, sino más bien, parece ser parte de la forma como nos relacionamos entre nosotros.

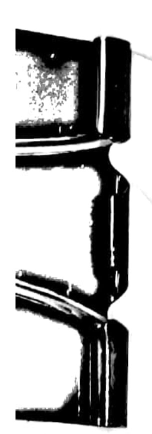


Desde el ámbito institucional, el panorama no es distinto. Me refiero al contexto de confianza institucional. Desconfiamos mayoritariamente de las instituciones (públicas y privadas), a las que percibimos, además, como corruptas, con la tenue excepción de radios y universidades, que logran en algo flanquear la esfera de repudio y desconfianza del ciudadano medio. Y ni hablar de los verdaderos niños símbolos de deterioro de la confianza, como son los partidos políticos, los parlamentarios, los municipios y algunas entidades empresariales de carácter previsional y de salud.

Eso está mal, no podemos funcionar con un Estado,

42 Concluye dicha investigación que «Hace 28 años que existen los más bajos niveles de confianza interpersonal en Chile. Hoy un ocho por ciento de los chilenos no confían». Las curvas de confianza (catorce por ciento en abril, 2015) vs. desconfianza (ochenta y cuatro por ciento en abril, 2015) se han mantenido, salvo matices, en los mismos percentiles. En porcentajes distintos (producto de metodologías muestrales diferentes), a iguales conclusiones se arriba en la encuesta Bicentenario del 2015 de la Pontificia Universidad Católica de Chile.

ni con empresas, ni con una judicatura, ni con entidades religiosas, ni instituciones de orden y seguridad a las cuales no les tengamos confianza. Debemos confiar en el *Leviatán*, en el empresario y en la sociedad civil; es la única forma de que podamos hacer grandes tareas colectivas. No podemos tener confianza solo en el medio íntimo de nuestras relaciones, así solo se construye la mafia y las asociaciones ilícitas. Esa forma de confianza genera segregación e impide la vinculación y progresión de todos conforme a sus competencias reales y esfuerzos. Si validamos esta forma de «confianza», valdrá siempre más el lugar de donde provengo y donde se encuentran mis relaciones, que la expresión de mis verdaderas capacidades[43]. Debemos movernos hacia una sociedad de acceso abierta[44], en la cual primen nuestras capacidades y esfuerzo personal y no perpetuar una de acceso limitado o cerrada, en la cual la confianza en lo conocido es aquello que definirá en mayor medida nuestro desarrollo personal.



III. ¡APARECIÓ LA CORRUPCIÓN!

En este ambiente, además se nos apareció la corrupción. Peor aún, para muchos ciudadanos la ineficiencia del Estado es también un tipo de corrupción. Nunca antes este flagelo se había ganado un lugar dentro de las tres preocupaciones fundamentales de los chilenos (como aconteció en la última encuesta CEP, donde solo la superaban la salud y la seguridad

---

43 Ver Latinobarómetro 2015. Esta falta de confianza resulta ser muy común en los países de la región. Se trata de países que funcionan con muchas desconfianzas y donde se generan poderosas y excluyentes redes de confianza interpersonal internas.

44 Véase North, Douglass C. «Institutions», *Journal of Economic Perspectives*, vol. 5, n. 1, 1991, pp. 97-112.

ciudadana), pues incluso ni siquiera se anunciaba como un tema que mereciera una consideración de lugar en el programa de gobierno de la actual presidenta de la república.

A lo dicho se suma el problema adicional del entendimiento de la corrupción. Tradicionalmente fue concebida como el encuentro nocivo entre lo estatal y lo privado, orientado a la obtención de un beneficio indebido: un beneficio económico traspasado al privado o uno obtenido desde el Estado. A partir de ahí hay ciertas figuras penales que se consolidan y que se identifican con delitos tratados como corrupción, tales como cohecho, soborno, concusión, etcétera. Sin embargo, hoy día las personas tienden a identificar la corrupción como la pérdida de un vínculo virtuoso, particularmente como un fenómeno de *corruptio*, es decir, como algo que se descompuso. En consecuencia se genera una verdadera ideología de la corrupción que tiñe todos los ámbitos de la vida social, desde la libre competencia (problemas de colusión), la obtención del lucro (prohibición de participación legítima en ámbitos como educación o salud), hasta los problemas de ética en la política (financiamiento y conflictos de interés).



Todo entonces puede tener la virtud [*desvirtud*, debiésemos decir] de transformarse en un problema de corrupción. En esa expansión de la ideología de la corrupción, todo puede estar abarcado bajo esta, terminando por asfixiar la capacidad específica de su originalidad y, como es obvio, del encuentro de las formas de salida del flagelo.

Como es la expansión del todo (todo corrupto) nada de lo que se haga podrá ser entonces suficiente[45]. Pero ello no

45 Baste retener algunos datos: desde el punto de vista de la corrupción (delitos duros de corrupción) la labor del Ministerio Público, es intrascendente; el 0,0016 por ciento de los recursos de aquel se gastan en la persecución de los delitos de corrupción, donde normalmente se obtiene el 0,001 por ciento de resultados.

puede significar abatirse o dejar de hacer actividades relevantes en pos de su persecución, al menos de aquella verdadera corrupción, en sentido estricto (sea este encuentro inidóneo entre el privado —con cierto poder, normalmente económico— y aquel funcionario estatal que obtiene un beneficio exorbitante; o sea este funcionario que, en el Estado, por su posición transgrede reglas éticas o penales, en procura de su beneficio material o moral, como ha acontecido últimamente con oficiales superiores de Carabineros de Chile).

IV. TRANSFORMACIONES EN EL ESTADO



Hace ya un tiempo se viene levantando una especie de silencioso clamor de que hay problemas en el Estado, incluso hemos puesto en la mayoría de los requerimientos programáticos de las últimas campañas la «modernización del Estado». Sabemos que algo no está bien, pero no hemos escudriñado el porqué. Normalmente tendemos a explicar esta necesidad basados en el aspecto cuantitativo del déficit de gestión, antes que en el aspecto sustantivo, lo que dice relación con los cambios del modelo de Estado y de la manera como nos relacionamos con el poder.

Lo que acontece es que hay una confusión en el rol del Estado. Seguimos entrampados en una visión weberiana de aquél, identificado en su existencia principalmente por la necesaria titularidad del monopolio de la coerción legítima, y sostenido a través de la existencia rigurosa de titularidad de la legalidad (o juridicidad en términos amplios). El Estado es el habilitado, es el que actúa, es el que provee los bienes que se publifican por su otorgamiento y es el que castiga por el apartamiento de las reglas, titularidad

que releva como esencial su rol, de tal modo que nada puede realizarse sin la necesaria regulación (en cualquiera de sus matices jurídicas: autorizaciones, permisos, concesiones, etcétera), aplastamiento evidente de la libertad esencial de los ciudadanos.

¿Pero esto, en realidad es así? El Estado que hoy conocemos tiene vinculaciones profundas con los privados, que pasan a realizar muchas de las funciones que antes se pregonaban como públicas. El bien público es un concepto que no es de apropiación estatal exclusiva, pues a él convergen, la mayoría de las veces, los privados en su plena satisfacción (educación universitaria, cuidado de ancianos, cuidado de menores, etcétera), incluso con actores públicos en el otorgamiento del mismo. Ello explica, muchas veces, la dificultad de roles claros en la definición de los estatutos personales de quienes sirven en el mismo escenario (funcionarios públicos, si trabajan en una universidad estatal, y trabajadores regidos por el ordenamiento laboral común[46], si se desempeñan en una entidad privada), entre otras muchas confusiones que ello produce.



Esta situación se alienta aún más con la expansión del gasto público a través de transferencias (y delicadas y abultadas glosas en la ley de presupuestos de cada año) que convoca a entes públicos y privados a verdaderos concursos respecto del logro y obtención de aquellos recursos, los que, sujetos a una concursabilidad anual, tributan consecuencias políticas y económicas relevantes, cada vez que se excluyen en su otorgamiento. Necesidades que se alimentaron por años a través de estos recursos dejan de tener el financiamiento y pueden arrasar incluso la sobrevivencia democrática de actores comunales o políticos en el territorio que sufre tal afección.

46 Estatuto Administrativo, ley 18.834.

Lo que ha acontecido, es que han mudado las claves del moderno Leviatán: lo público dejó de ser una categoría weberiana, es decir, es ahora también una categoría que puede ser servida por el privado. Esa transferencia de categorías, que también permite al privado servir roles que antes eran solo estatales, no está asumida en la capacidad de gestión y de fiscalización por parte del Estado, lo que repercute necesariamente en el debido cumplimiento y en la desconfianza sobre ambos, privados y públicos[47].

Lo que no estamos viendo es que hay un esencial cambio del modelo de gobernanza, que afecta al Estado, a los privados y a los empresarios. Hemos construido nuevas bases relacionales que no están siendo asumidas y que se tornan bidireccionales y menos verticales, para todos quienes intervienen en la creación de bienes públicos[48].

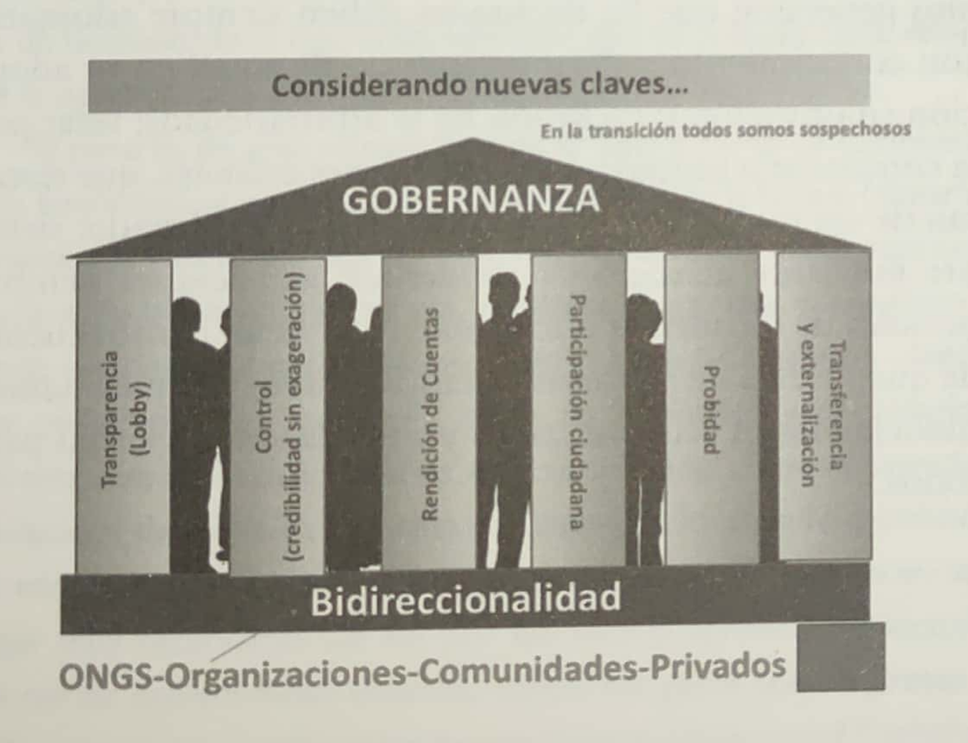


En esta perspectiva, creemos que los cambios que se han introducido en el modelo de gobernanza de la sociedad estatal, que privilegia nuevos paradigmas de relaciones del

47 Por ejemplo, la ley N° 20.500 le dio la posibilidad a que se constituyeran personas jurídicas de derecho privado sin el duro régimen del Código Civil (el DS 110 y el artículo 545 y siguientes del Código Civil). ¿Cómo se constituye hoy día una persona jurídica de derecho privado? Ante el Secretario Municipal. ¿Cuántas se constituyen? Cientos, anualmente. ¿Quién las fiscaliza? El Ministerio de Justicia. ¿Cuántos funcionarios tiene el Departamento de Personas Jurídicas del Ministerio de Justicia? Unos pocos fiscalizadores. ¿Dónde se supo de ellos? Frente al escándalo de la ANFP y la huida del señor Jadue. ¿Cuánta capacidad de fiscalización tiene el Sename respecto de los sostenedores que prestan ayuda y mantenimiento de menores que están bajo sus funciones? Hemos construido un modelo que no tiene muchas preocupaciones y lo que quiero transmitir es que en realidad esta gobernanza en este período de transición no solo se va a expandir al Estado y sus nuevas reglas de actuación, sino que cualquiera que ejerza un tipo de función pública que antes ejercía el Estado va a tener que cumplir ciertas reglas de gobernanza.

48 En línea a explicar jurídicamente estos cambios, puede ser de utilidad: Mendoza Z., Ramiro. «El Derecho Público y sus claves en el año del Bicentenario», en *Ius Publicum*, 27 (2011), pp. 39-49.

poder estatal con la ciudadanía, presionarán a toda entidad que desarrolla labor pública a las mismas tensiones que deben soportar las entidades estatales que desarrollan este idéntico cometido (nos referimos esencialmente a probidad, transparencia, rendición de cuentas de recursos públicos si los hay, etcétera), tal como ilustra la figura que sigue.



V. COROLARIO

No existe error más grave que dar respuesta a la pregunta equivocada. Si no miramos y asumimos los cambios señalados, seguiremos explorando soluciones que una y otra vez terminan en leyes de muy difícil cumplimiento y nulo impacto[49].

49 Lo advertía con maestría H. Spencer, en su *Demasiadas Leyes*.

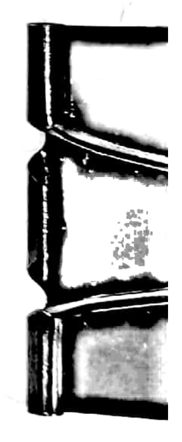
Cualquier rescate del Estado debe mirarse en beneficio del ciudadano y sus preocupaciones, mediante expedientes que no pierdan de vista el actuar oportuno; la conveniencia de que las decisiones no solo se expliquen en la potestad (*potestas*) de la autoridad, sino en la *auctoritas*[50] de la misma (su prestigio y consistencia); que la especialidad de la competencia estatal no se oponga a la consistencia de los principios generales; que las decisiones deben siempre adoptarse con conocimiento y dejar constancia de aquel en su adopción (motivación y exclusión de la arbitrariedad); velar por la consistencia unitaria de las decisiones estatales, que rescatan de ese modo la confianza en el actuar del Estado; siempre mediante actuaciones prudentes; actuaciones siempre posibles de escudriñar éticamente; y, al final, darnos cuenta de que se trata de procesos de largo aliento, porque estamos modelando un actuar distinto y con nuevas exigencias para todos.



50 Los romanos distinguían entre *auctoritas* y *potestas*, alabando la primera por encima de la segunda.

El Manifiesto parte en su § 8 con una afirmación rotunda: «Lo público no se agota en lo estatal ni se define por su lógica. Es un lugar de encuentro de distintas miradas, organizaciones y formas de vida. Esta biodiversidad es su gran fortaleza». Para algunos no dejará de resultar sorprendente que la centroderecha se preocupe con tanta intensidad y profundidad de lo público, ya que se presume que tal es un dominio de la izquierda, mientras que lo privado sería reino de la derecha. Dos afirmaciones superficiales y equivocadas.

El tema es de gran relevancia para el futuro. Parte de la embestida intelectual que precedió al triunfo político de la Nueva Mayoría (frente a la cual la derecha no supo reaccionar, entre otras razones porque no la vio venir) tuvo esa impronta. Según ella, el neoliberalismo —origen del «gran malestar» de la sociedad chilena— debía ser conjurado con una nueva visión de lo público y del Estado. En esta nueva visión, lo público era considerado como el sagrado recipiente de todas las virtudes, en tanto que lo privado e incluso lo «no estatal» debía ser radicalmente modificado o puesto en un lugar muy secundario. De allí, por ejemplo, la agresión intelectual de ciertas universidades estatales contra sus pares que no presentaban ese carácter, tales como las prestigiosas Universidad Católica, de Concepción o Austral. ¿De qué se les acusaba? De no ser públicas, por no ser estatales.



La pretensión de esta nueva izquierda era que un «régimen de lo público», con una expresión progresiva de los derechos sociales, debía ser el «nuevo modelo».

Despejar la inconsistencia intelectual de tal pretensión es, entonces, de la mayor importancia política.



LO PÚBLICO, LO ESTATAL Y LA SOCIEDAD CIVIL

Por Pablo Ortúzar Madrid[51]

Según explican Marcel Hénaff y Tracy Strong en su libro *Espacio público y democracia*[52], existirían cuatro esferas a tomar en cuenta al debatir respecto al carácter de una cierta realidad: la privada, la sagrada, la común y la pública. La esfera privada se caracteriza por reconocerse en ella el derecho a un individuo o grupo de individuos de establecer los criterios para permitir el ingreso a cualquier otro[53]. La esfera sagrada es un espacio que se entiende como no fabricado por la actividad humana y que no puede ser objeto de apropiación, ya que pertenece a la deidad. La idea de santuario como refugio en el cual no están en vigor las leyes seculares se sigue de ella. El espacio común es aquel que no admite criterio y está abierto a todos de la misma manera: no es apropiable ni controlable. La esfera pública, finalmente, es el espacio creado por y para los humanos que es siempre



51 Antropólogo social y magíster en Análisis Sistémico Aplicado a la Sociedad, Universidad de Chile; profesor de Introducción a la Antropología en la Facultad de Economía de la misma casa de estudios. Director de investigación del Instituto de Estudios de la Sociedad (IES).

52 Hénaff, Marcel y Strong, Tracy B. *Public Space and Democracy*. Minneapolis: UM Press, 2001.

53 Ibid., p. 2.

disputable, ya que siempre que se forma un criterio que controla su admisión, el derecho a enarbolar y hacer valer ese criterio se encuentra en discusión. Es abierto a aquellos que calcen con el criterio, pero no es apropiable en el sentido de poder ser controlado[54].

I. LAS CUALIDADES DEL ESPACIO PÚBLICO



Las cualidades específicas del espacio público, según estos mismos autores, son tres. Primero, que está abierto en el sentido de que la posición de uno en ese espacio es transparente. Segundo, que es un constructo humano, un artefacto, el resultado del intento de los humanos por darle forma al espacio y a la cualidad de sus interacciones. Tercero, que es teatral: es un espacio que es visible y en el cual todos se pueden ver entre sí[55]. Esta teatralidad puede ser entendida de tres maneras, que la política suele combinar: como farsa, como una representación no transitiva de lo común (en la cual el que es visto actuar no ve a los demás, como un rey) o como una representación transitiva de lo común en la cual hay observación recíproca. Quien actúa en el espacio público, entonces, ocupa una posición, lo que significa que encarna una expectativa respecto a su comportamiento. No hay neutralidad en ese espacio y pretenderse neutro es simplemente un intento de ocultarse a la vista de los demás.

Esta visión es complementaria con la ya clásica afirmación de Arendt respecto a que la realidad de la esfera pública «radica en la simultánea presencia de innumerables perspectivas y aspectos en los que se presenta el mundo común y para el

54 Ibid., 4.
55 Ibid., 7.

que no cabe inventar medida o denominador común [...] pues, si bien el mundo común es el lugar de reunión de todos, quienes están presentes ocupan diferentes posiciones en él, y el puesto de uno puede no coincidir más con el de otro que la posición de dos objetos [...] ser visto y oído por otros deriva su significado del hecho de que todos ven y oyen desde una posición diferente [...] este es el significado de la vida pública»[56].

Este ámbito, que Habermas identifica como un espacio de «diálogo y análisis racional en que los sujetos se reunían para discutir la mejor forma de organizar la vida en común»[57], surge, con la Ilustración, «al margen y por oposición al Estado»[58] (aunque bien podría defenderse su nacimiento en Grecia, con anterioridad al Estado), desde la sociedad civil, rompiendo la dicotomía entre el «ámbito de la autoridad» (organismos y procedimientos que administran el uso de la fuerza) y el «ámbito privado» (relaciones íntimas y mercantiles).



Lo público, entonces, aparece como un espacio común creado por la interacción humana para darle forma a sus vínculos. Este espacio está abierto a múltiples perspectivas y, por tanto, sujeto a constantes disputas respecto a su forma. En palabras del *Manifiesto por la república...* lo público no se restringe a lo estatal, sino que es un lugar de encuentro de organizaciones muy diversas:

56 Arendt, Hannah. *La condición humana*. Barcelona: Paidós, 2005, p. 77.

57 Habermas, Jurgen. *Historia y crítica de la opinión pública*. Barcelona: Gustavo Gili, 2014, p. 65.

58 Brunner, Joaquín y Peña, Carlos. «Introducción» en VV. AA. *El conflicto de las universidades: entre lo público y lo privado*. Santiago de Chile: UDP, 2011, p. 54.

Es un espacio plural, sin que por esta razón las organizaciones que interactúan en él y que poseen diversas identidades estén obligadas a ser pluralistas en su interior: si todas lo fueran, la diversidad de miradas desaparecería.

Lo público es, como todo espacio de encuentro, un lugar de diálogo y deliberación, pero también de intercambio y de disputa. Es, además, una fuente de producción de bienes y servicios que satisfacen necesidades. Y aunque su lógica inherente —con su diversidad de miradas— sea la propia de la sociedad civil, su entramado incluye organizaciones y lógicas institucionales propias de esa sociedad civil, del Estado y del mercado. Ellas presentan distintas fortalezas y debilidades al momento de generar esos bienes y servicios (§ 8).



II. EL ESPACIO PÚBLICO Y EL PLURALISMO POLÍTICO

Esta apertura equitativa a múltiples perspectivas es lo que normalmente conocemos como «pluralismo», que, tal como explica Manfred Svensson[59], consiste en una exigencia institucional de «tratar como valor» la diversidad de creencias y vivencias diferentes a la propia, y, por tanto, la diversidad de instituciones surgidas al alero de esas creencias y vivencias, en la medida en que no atenten contra la dignidad humana.

Esta idea básica de pluralismo, referida específicamente a la universidad, es la expresada por Juan Manuel Garrido,

59 Svensson, Manfred. «Subsidiariedad y ordopluralismo», Ortúzar, Pablo (ed.) y Ortúzar, Santiago (cord.), *Subsidiariedad. Más allá del Estado y del mercado*. Santiago de Chile: IES, 2015, pp. 77-94.

Hugo Herrera y Manfred Svensson en su libro *La excepción universitaria*. Ahí, los autores señalan que la publicidad de una institución de educación superior «es compatible con diversas concepciones del bien», en la medida en que dichas concepciones sean «lo suficientemente razonables como para poder presentarse de buena fe al escrutinio y la deliberación públicos»[60].

Es la diversidad de tendencias existente en instituciones universitarias estatales y privadas lo que contribuye a la existencia del pluralismo y, por tanto, a la configuración de lo público. El pluralismo en la sociedad «estará garantizado y protegido precisamente por la existencia de perspectivas rivales que alcanzan a tener una expresión institucional, y que desde esa expresión institucional despliegan su identidad exponiéndose a su vez a la crítica»[61]. Al permitir que una visión de mundo adquiera expresión universitaria y tenga libertad para desarrollar su proyecto de un modo que afecta la contratación, las áreas de investigación y otras características de la universidad, «saltan a la vista de modo más llamativo las consecuencias de distintas concepciones de la realidad»[62]. Esto ampliaría la libertad de las personas, ya que pone a su disposición alternativas consistentemente pensadas, siendo solo en tal contexto que podemos aprender efectivamente del otro[63].



Una sociedad pluralista, concluyen los autores, no solo es una sociedad que transforma algunas de sus instituciones en pluralistas, sino una «en que también pueden convivir

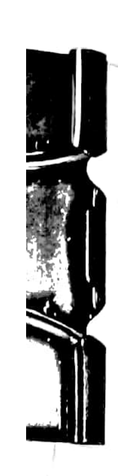
60 Garrido, Manuel; Herrera, Hugo y Svensson, Manfred. *La excepción universitaria*. Santiago de Chile: UDP, 2012, p. 75.

61 Ibid., p. 85.

62 Ídem.

63 Ver Svensson, Manfred. «Universidades confesionales y pluralismo», informe n. 1191 del 15 de abril de 2015, *Revista Asuntos Públicos*, Centro de Estudios para la Democracia.

instituciones y tradiciones efectivamente distintas», en la que el pluralismo no consiste en «forzar a todas las instituciones a cierta diversidad interna que las convierta en semejantes entre sí»[64]. En suma, lo público se nutre de la existencia institucionalizada de una diversidad de tradiciones de saber. Y cada universidad cumpliría su «rol público» en la medida en que se organizara de modo de hacer avanzar su tradición y ponerla a dialogar en el espacio común con otras tradiciones.



El pluralismo en que se sostiene lo público, entonces, es una forma de igualdad que supone que todas las opciones de vida legítimas sean tratadas con igual respeto. Esto, a su vez, supone que existan formas de vida que puedan desarrollarse a partir de una concepción absoluta de los valores, sin por ello negar la existencia de otras formas de vida legítimas. La pregunta es si la visión del Estado coincide con la visión de lo «público».

III. EL ESTADO: GUARDIÁN DEL PLURALISMO

El Estado, en una sociedad pluralista, está al servicio de ese pluralismo. Esto significa, primero, que debe actuar persiguiendo la neutralidad y la universalidad en sus prestaciones. Todos los ciudadanos son iguales frente a la ley y, por tanto, deben ser tratados de la misma forma por el Estado. Lo segundo es que, en una sociedad pluralista, el Estado está obligado a «no imponer a las sociedades intermedias la neutralidad que otros le exigen a él en otras materias»[65].

64 Garrido, Herrera y Svensson, Manfred, *La excepción universitaria*, p. 86.
65 Svensson, Manfred. «¿Una disposición pasajera? Hacia una concepción robusta de mera tolerancia», en Svensson, Manfred; López, Andrea y Gavilán, Ismael, *Una disposición pasajera*, Santiago de Chile: UDP, 2013, p. 74.

Esto significa que debe tolerar la existencia de una pluralidad de «comunidades de convicción y de ideas», con «programas determinados, que pueden ser libremente abrazados por sus miembros», y que velan por su propia identidad, lo que «puede implicar exclusiones»[66].

Podemos ver con claridad, entonces, que el «régimen del Estado» en un orden pluralista y el «régimen de lo público» no son lo mismo. El espacio público surge al margen del Estado, desde la sociedad civil, como un espacio de encuentro de miradas, identidades y tradiciones distintas. El régimen del Estado lo que hace es tolerar esa pluralidad de miradas en los márgenes de lo razonable y tratarlas como igualmente valiosas.

La pretensión de volver equivalentes Estado y sociedad civil entendida como pluralidad de formas de vida —algo parecido a equivaler el régimen del Estado y el régimen de lo público— condujo en el siglo XX a la construcción de Estados totalitarios en los cuales se ponía la «unidad» como valor central y se arrasaba con toda instancia intermedia entre el individuo y el Estado con el objetivo de planificar la forma de esa unidad. Este tipo de proyectos fueron llamados por el filósofo inglés Michael Oakeshott «empresas sociales», pues en ellas «los intereses de los ciudadanos están siempre subordinados al proyecto general, que está invariablemente determinado por el poder soberano, es decir, por el Estado mismo» y «la igualdad formal es remplazada por una métrica social que ordena a las personas de acuerdo a su contribución a un todo corporativo y, usualmente, por una cadena de moralina pública que busca justificar estas asignaciones»[67].

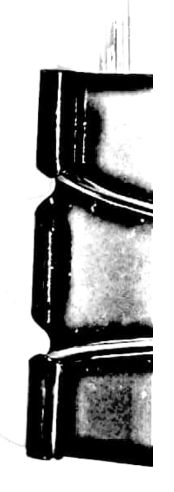


66 Ídem.
67 Norman, Jesse. *La Gran Sociedad. Anatomía de la nueva política*. Santiago de Chile: IES-180, 2014, pp. 134-135.

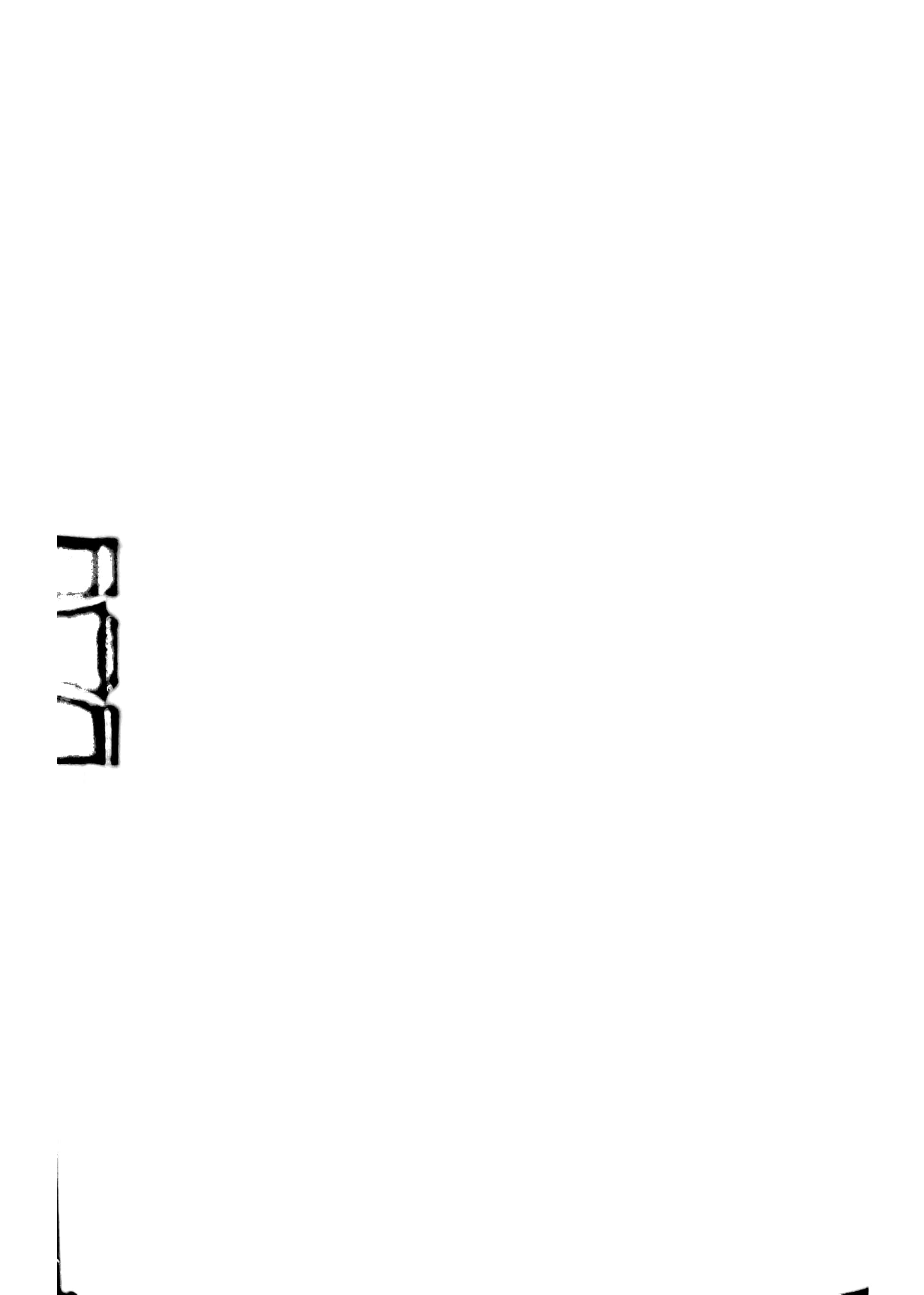
El régimen de lo público, en conclusión, debería ser definido como un régimen de convivencia plural entre distintas organizaciones sociales con fines legítimos diversos e inspiradas por visiones distintas —y, a veces, contrapuestas— respecto a cuestiones diferentes. Esta pluralidad es asegurada por el Estado en la medida en que tolera, trata y valora a estas instituciones en un pie de igualdad y de neutralidad. El régimen del Estado pluralista, por tanto, es complementario al régimen de lo público, pero en ningún caso son lo mismo. El régimen de lo público es el régimen de la sociedad civil.



El Manifiesto toma clara distancia respecto de aquella visión según la cual «el Estado es el problema, no la solución». Quizá en otros países sea válido que la actividad empresarial esté apresada por un exceso de sobrerregulaciones, pero no es el caso chileno. Entre nosotros, como señala el documento, «una de las manifestaciones de nuestra crisis actual consiste precisamente en la debilidad de nuestro Estado. Tenemos un Estado grande, pero no contamos con un Estado fuerte, capaz de garantizar justicia y seguridad a todos los chilenos» (§ 21). Esta debilidad del Estado, que lleva a que no se ejerzan las potestades que ya tiene, afecta especialmente a los más pobres, que viven con «una sensación de inseguridad permanente, donde hay barrios enteros dominados por la delincuencia», de modo que puede decirse que «esta falta de presencia eficaz del Estado constituye una injusticia para con los más débiles de nuestra sociedad». No se piense que esta ausencia estatal se da solo en el campo de la seguridad ciudadana: ¿cabe imaginar un sistema de salud o de previsión sin una fuerte presencia del Estado?



Así, un proyecto de centroderecha a la altura de los tiempos, debe dejar atrás tanto el mito del «Estado mínimo» como la pretensión de la izquierda que identifica lo público con lo estatal y pretende resolver los problemas agigantando la burocracia estatal y sus potestades discrecionales. Reflexionar, entonces, sobre la nueva fisonomía del Estado constituye para la centroderecha un imperativo intelectual de primer orden.



EL NUEVO ESTADO

Por Hernán Larraín Fernández[68]

Se ha dicho con razón que no vivimos una época de cambios, sino un verdadero cambio de época, en la cual la velocidad de las transformaciones dificulta definir con certeza y justeza el nuevo nivel alcanzado. Nuestros juicios tienden a estar siempre atrasados y, por eso, nuestras afirmaciones deben ser prudentes y algo provisorias. Lo que no puede ocurrir es que sigamos pregonando lo de siempre y que no intentemos aprehender el sentido de los cambios y los avances que, ya se siente, forman parte del nuevo paisaje.



El Estado y sus órganos constituyen uno de aquellos espacios de reflexión que debe ser revisado bajo esta perspectiva.

Todos entendemos que la nueva realidad contemporánea sigue exigiendo el cumplimiento de tareas tradicionales que son esenciales a la vida en sociedad. Así, la autoridad debe seguir cumpliendo con la preservación del orden público interno, la defensa nacional, las relaciones exteriores, la administración de justicia, por mencionar las más evidentes, pues constituyen funciones ineludibles del Estado

---

68 Abogado, Pontificia Universidad Católica; máster en Derecho, London School of Economics. Actual senador de la República.

ahora y siempre. Lo que cambia es el modo de ejercerlas y la necesidad de asumir con vigor las nuevas tareas que surgen con el correr de la modernización.

Diez son los rasgos comunes de los cambios que se pueden percibir y que obligan a modificar nuestra aproximación al rol del Estado y a la forma de gobernar hacia el futuro:

1. De horizontal a vertical

Las relaciones autoridad-subordinados se leen bajo una perspectiva horizontal, no vertical, como se entendía tradicionalmente. Quien desempeña la labor de autoridad tiene la atribución y el poder para resolver lo que está dentro de sus competencias, pero debe entender que es un ciudadano más, aunque investido de esa capacidad; que debe buscar modos de percibir la opinión y la mirada de quienes están bajo su mando, cerrar la distancia entre ambos y eliminar el sentimiento de superioridad que rodeaba el ejercicio del poder. Este nuevo rasgo es una expresión de la revalorización de la igualdad en la dignidad humana (no del torpe y utópico igualitarismo socialista), una manifestación de respeto y consideración a la persona frente al exceso de superioridad y autoritarismo que caracterizaron en el pasado las relaciones jerarquizadas.



2. Más allá del sufragio periódico

La participación ciudadana en una democracia representativa no se agota en el sufragio periódico de los calendarios electorales. El nivel de educación de la gente, la gigantesca cantidad de información disponible, la penetración de los medios de comunicación y de las redes sociales que permean la vida cotidiana en todo el universo, la incesante innovación tecnológica que cambia los parámetros de las

relaciones personales e interpersonales permitiendo espacios de libertad individual inusuales en una sociedad de masas, entre otros factores, obligan a revisar el modo en que cada ciudadano se inserta en el proceso de toma de decisiones cotidiano, generando nuevas formas y maneras de incluir su visión. Votar de tiempo en tiempo deja de ser suficiente, la exigencia es de una inclusión mayor.

3. El protagonismo de la sociedad civil

La irrupción de la gente en los asuntos públicos genera una presencia creciente de la sociedad civil en la génesis e implementación de las decisiones, así como en la conformación de los grandes consensos sociales. Los excesos estatistas del siglo XX, tanto en la órbita socialista como entre los amantes del Estado de bienestar, han provocado una reacción de las personas, que se organizan para asumir nuevos protagonismos en el desarrollo de emprendimientos de diversa naturaleza, no solo económicos, sino predominantemente sociales, culturales y benéficos, haciendo suyas causas que en otros momentos se le dejaban a la iniciativa estatal. Por esta vía, no solo se canalizan inquietudes y se llevan adelante obras variopintas, sino que también se manifiestan formas de fiscalización social de la acción de las autoridades como no había ocurrido nunca antes. La democracia representativa ha ido albergando en su entorno formas nuevas de organización y representación de la vocación ciudadana, que coexisten con la tradicional estructura de los partidos políticos y obliga a estos a reinventarse para no quedar fuera del nuevo escenario.



4. Lo público y lo estatal

Lo estatal no siempre es sinónimo de público y lo público tiene fronteras que se confunden con lo privado. De hecho,

la formalidad de las instituciones estatales puede servir para identificar aquello que cae bajo su ámbito, pero lo que es público puede ser de interés de todos y no ser únicamente parte de un órgano del Estado. La educación es un ámbito donde ello ocurre. Puede haber un establecimiento estatal que desarrolla actividades de enseñanza, así como uno privado que se dedica a la educación. El segundo no será un organismo estatal, pero si desarrolla una tarea pública, donde el fin de su actividad es un bien público, este carácter define en forma inequívoca su pertenencia al espacio público. Y desde luego, este ejemplo también ilustra lo feble de la separación público-privada a la luz de actividades como esta, ya que el hecho de estar dentro de lo privado, con el perfil y características de los emprendimientos que se hacen en este sector (lucro incluido), no le resta un ápice a su función cooperadora de la tarea del Estado y, por ello, el carácter de público de su desenvolvimiento.

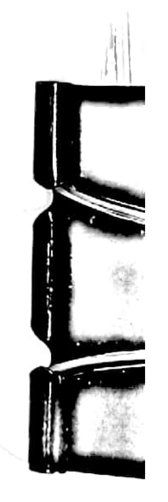




5. Separación de poderes

La tradicional separación de los poderes adquiere nuevas formas de desarrollo. Tras el agotamiento del despotismo ilustrado, en el cual las funciones del Estado recaían en una sola persona (autoridad, el rey), surgió un nuevo momento histórico en el cual se estableció que las funciones estatales debían ser ejercidas por personas diferentes (ejecutivo, legislativo y judicial, en su versión básica), procurando así un equilibrio en los poderes, con pesos y contrapesos que podían sostener una democracia efectiva y armónica. Este modelo, a su vez, también muestra signos de fatiga hace ya largos años, originando nuevas maneras de lograr esos propósito en una evolución aún en curso. Los órganos contralores, las procuradurías, los fiscales nacionales, los tribunales constitucionales, entre muchos otros, han surgido de

la necesidad de ir acotando cada día con más precisión el ejercicio del poder, para así preservar su equilibrio. Pero están en pleno proceso de desarrollo otras instituciones que van asentando un nuevo perfil al ejercicio de las funciones públicas. Así, el desarrollo de la autoridad comunal y regional, con distinto grado de atribuciones, funciones y recursos, perfila crecientemente una manera más participativa y descentralizada de gobernar. Por otra parte, el surgimiento de órganos autónomos del gobierno de turno, con patrimonio y atribuciones específicas, genera un anillo institucional alrededor de los poderes tradicionales que neutraliza su accionar y reduce el impacto de su poder. De este modo, se mantiene una labor con prescindencia de los ciclos de las autoridades electas. Los objetivos de delimitar el ejercicio de las tareas públicas, buscando armonía y democracia, se logran de modos diversos, que se deben seguir explorando.



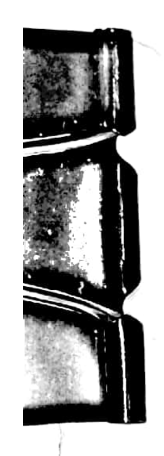
6. Revisar el presidencialismo

Las formas de gobierno que han sido exitosas hasta ahora deben pasar a estado de revisión, en particular el presidencialismo que ha caracterizado nuestra historia. La diversidad, el pluralismo, la calidad y variedad de las minorías, la fuerza regional y la voluntad autonómica de las comunas, ya no se compadece con un gobierno centralizado, fuerte y poderoso. Es comprensible que para una nación joven, que venía de la experiencia monárquica, fuese un acierto el descubrimiento de Portales y los constitucionalistas de la Carta de 1833 de darle fuerza al Ejecutivo por sobre el resto de los poderes públicos. De igual modo, la existencia de vicios organizacionales, como los ocurridos en la mal llamada «república parlamentaria» en Chile (1891-1925), quizá hayan justificado preservar la concepción de un

cesarismo republicano como la forma más eficaz de ordenar el poder en el país. Sin embargo, los tiempos han cambiado y la nueva realidad exige una revisión de la estructura de los poderes públicos, con menor gravitación presidencial. Quizás la enorme desconfianza ciudadana hacia la política sea un factor que ayude a estimular una respuesta que se haga cargo de esos factores y cuente con respaldo público.

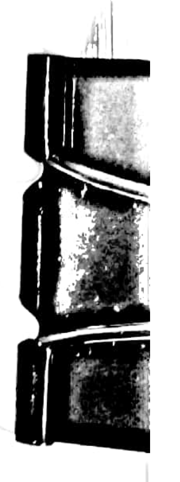
7. Gobierno transparente

La cultura del secretismo con que se han ejercido las labores del estado se ve remplazada por una cultura de transparencia, donde la información deja de ser patrimonio de las autoridades y se convierte en un derecho ciudadano. Gobernar entre cuatro paredes no va con los nuevos tiempos, no se ajusta con la sociedad de la información ni con una democracia más participativa. El proceso de decisiones no puede ser asimilado a una caja oscura. El nuevo escenario exige la mayor transparencia en él, con el más amplio acceso a la información pública y con el deber de rendir cuenta en forma permanente de lo que se hace. Antaño las autoridades actuaban como si la información de que disponían fuese propia, y solo por excepción y de acuerdo a su voluntad le entregaban algunos antecedentes a la gente. Hoy sucede lo inverso: la información es de los ciudadanos, y solo por excepción alguna de ella no debe ser revelada, si existen motivos especialísimos que así lo justifiquen. Este nuevo paradigma se ajusta con las nuevas formas de participación ciudadana, obliga a tener gobiernos más efectivos y, muy particularmente, facilita la batalla contra la corrupción, un combate que encuentra en esta nueva forma de gobernar su más fuerte aliado.



8. Ética pública

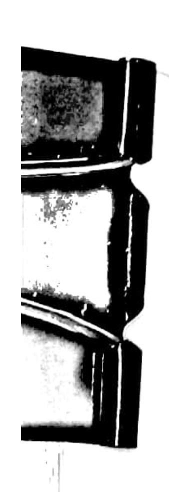
La ética pública se ha convertido en una exigencia perentoria y de acuerdo a estándares de conducta elevados y exigentes. Las mil formas de corrupción que se han instalado en el ejercicio de las tareas públicas, dentro y fuera del Estado, obligan a rediseñar los códigos de comportamiento dentro de los cuales se deben desempeñar los funcionarios y empleados públicos y, en general, para todo aquel que desarrolle tales labores, sea en el ámbito público o privado. Ya no son solo los conocidos abusos de poder o el infatigable apetito por apropiarse de los recursos fiscales lo que se debe perseguir. Existen fenómenos variados que, a raíz de la enorme influencia que lo público ejerce en la vida contemporánea, así como de lo privado en lo público, exigen desarrollar nuevos padrones de comportamiento y áreas de control de conductas. Por ello hemos asistido a un proceso en desarrollo de mecanismos que procuran evitar los conflictos de interés, el uso de información privilegiada, el cabildeo para obtener en forma ilícita decisiones que no miran el bien común, el soborno y cohecho, el nepotismo y amiguismo en la designación de autoridades (cuoteo incluido), el clientelismo en las campañas, el financiamiento impropio de la actividad política, etcétera, fenómenos que no han cesado y que deben seguir siendo fiscalizados. Diversas realidades nos hablan hoy de un camino que debe asumirse en pleno y sin temores: la probidad pública establecida en leyes que regulan la actividad de quienes se desempeñan en algún órgano del Estado; la nutrida legislación sobre *lobby*, declaración de patrimonio e intereses; el establecimiento de órganos garantes; la necesidad de códigos de ética o conducta, que se van generando en diversos ámbitos público y privado, y las nuevas formas de control social que se han ido instalando en diversas latitudes. La desconfianza ciudadana



en el sector público se funda también en la convicción de que el aparato estatal se utiliza en beneficio propio y no de aquellos a quienes se debe servir.

9. Nuevo significado de la nación

La universalización de las comunicaciones y la irradiación cultural que traspasa fronteras le han dado un nuevo significado a la nación, en desmedro del rol del Estado. No se trata de volver a revivir los nacionalismos del pasado, sino de reconocer que, en la realidad que vivimos, el concepto de estados soberanos dentro de territorios físicamente determinados resulta superado por la integración efectiva y virtual que ocurre a través del Estado o sin él. Los límites fronterizos o los muros que se levantan, no pueden impedir la interrelación masiva e informal entre los pueblos. Así, las formas estatales son superadas por el encuentro económico, social, familiar y cultural de pueblos y razas diferentes; son confrontadas por olas migratorias imparables, y solo queda como fuerza unificadora en cada lugar la historia, lengua y cultura de los pueblos, esto es, la nación como factor de identidad. Si bien nuestra historia se cruza con el rol del Estado en su conformación como nación, hoy ese Estado cede lugar a una conexión multifacética que desborda su marco tradicional, dejando como ancla, como factor de sustento, a la nación que identifica a unos y a otros con lo suyo. En algunas décadas más, las disputas territoriales por una delimitación precisa y exacta cederán paso en relevancia a una estructura integradora concreta que prescinde en su desenvolvimiento del borde fronterizo, sin que este se modifique o deje de estar bajo la soberanía de un Estado determinado.



10. Nuevos desafíos, nuevas instituciones

Nuevos desafíos a la humanidad configuran un escenario donde el Estado debe forjar nuevas instituciones que escapan a los marcos del Estado del siglo XX. La relación con el medio ambiente, el cambio climático, la búsqueda de nuevas fuentes de energía, la escasez del agua, la contaminación de los mares y, en otro aspecto, la existencia de guerras interminables en un mundo interrelacionado, o la dependencia total del comercio internacional en las economías nacionales, por mencionar algunos desafíos, dejan en evidencia que la estructura del Estado-nación se hace estrecha en su capacidad de enfrentar con éxito este nuevo escenario. Son situaciones sin fronteras, que se deben abordar en forma conjunta y simultánea, abriendo paso a la cooperación regional y multilateral. Se rompen así las desconfianzas, las miradas localistas o parroquiales, que impiden ganar estas nuevas batallas que son hoy el pan nuestro de cada día.



Las reflexiones anteriores describen brevemente ciertos rasgos de un mundo nuevo, donde las formas y culturas tradicionales deben ceder paso a renovados caminos de solución. Las respuestas no deben buscarse desde el arco ideológico, puesto que este marco teórico es una manifestación más de las estructuras pasadas, que han fracasado en la comprensión del mundo y en la búsqueda de respuestas adecuadas y eficaces. El nuevo escenario obliga a una actitud donde prevalezca el sentido común por sobre la aproximación ideológica, la humildad ante la magnitud de la nueva tarea, el acuerdo entre los que antes se miraban con desconfianza y un compromiso irrenunciable de trabajar por el bien común como único norte de un compromiso político.

No se trata de avanzar olvidando nuestros principios y valores, ya que para enfrentar los cambios sin doblegarse

o caerse es necesario tener raíces que le den sustento a la continuidad social. Pero sí es fundamental entrar con una nueva actitud de modernización y reforma del Estado como única manera de hacer del futuro un escenario viable.



El Manifiesto se entronca con la tradición política de la centroderecha, pero, en ciertos aspectos presenta una notable distancia con las preocupaciones más habituales de ese sector ideológico. Una muestra de esa diferencia está en el § 29, que lleva el significativo título de «Importancia política de la ciudad» y que dice así: «También la ciudad representa un problema político muy relevante. Necesitamos ciudades humanas, con barrios, plazas, lugares de encuentro con la naturaleza y con los vecinos; dotadas de calidad estética y vías expeditas de comunicación, donde los más necesitados no sean sometidos a condiciones degradantes de transporte, que desmoralizan a las personas y les expropian el tiempo y el ánimo necesarios para el esparcimiento y la vida familiar».



La falta de atención de muchos políticos de centroderecha al tema de la ciudad es una omisión culpable, porque, al mismo tiempo, los arquitectos y los urbanistas sí se han preocupado del tema, pero pareciera que sus debates no son relevantes para los intelectuales, los filósofos y los políticos chilenos, que, salvo excepciones, han sido los grandes ausentes en estas discusiones.

Por otra parte, los ministros del sector no abordan estos problemas con la intensidad y dedicación requeridas. Dos son las razones de estas falencias. La primera es de carácter público: en los hechos carecen de facultades para hincarle el diente a estos problemas, porque el suyo es considerado un ministerio «menor». La segunda es una razón oculta: como las intervenciones urbanas se realizan a largo plazo, ellas no coinciden con el ciclo político normal.



ARISTÓTELES Y NUESTRAS CIUDADES

Por Joaquín García-Huidobro Correa[69]

I. OTRA VEZ LA DESIGUALDAD

El origen de nuestra preocupación por la ciudad se encuentra en el propio Aristóteles, que bien puede ser calificado como «el filósofo de la clase media». Con gran sentido realista, este autor se preocupa de las condiciones materiales de la estabilidad social y advierte que la desigualdad excesiva entre los ciudadanos representa un problema político de primera magnitud[70].



En sociedades muy desiguales, los sectores más desposeídos pierden el más elemental sentido de pertenencia a un todo común. Su apego a la ley se fundará, entonces, en el temor a un eventual castigo represivo, pero no en la convicción democrática de que al obedecer a la ley los hombres se obedecen a sí mismos. Lo curioso es que, según pa-

---

69 Doctor en Filosofía y en Derecho; profesor del Instituto de Filosofía de la Universidad de los Andes; columnista de *El Mercurio*.

70 «Por eso es una gran fortuna que los ciudadanos tengan una hacienda mediana y suficiente, porque donde unos poseen demasiado y otros nada, surge o la democracia extrema o la oligarquía pura o la tiranía, por exceso de una o de otra, porque la tiranía nace tanto de la democracia más desatada como de la oligarquía, pero con mucha menos frecuencia de los regímenes intermedios y de los próximos a ellos» (*Política* IV 11, 1295b39-1296a4).

rece, la derecha chilena permaneció durante muchos años insensible ante el problema de la desigualdad[71]. Para ella, lo importante era que todos mejoraran su posición original, mientras que resultaba completamente irrelevante para la vida política el que unos progresaran mucho más que los otros. Tampoco le representaba un gran problema el hecho de que en ese progreso no solo influyera el esfuerzo personal, sino otros factores que no dependen de la voluntad del individuo.

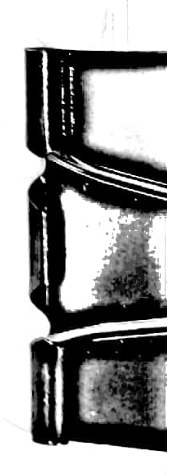
La desigualdad no se muestra simplemente por la cantidad de dinero que una persona tiene en su cuenta corriente bancaria, en la educación que ha recibido, o en su apariencia externa (en un país donde los niños pobres se caracterizan por su obesidad). Ella también afecta una de las actividades fundamentales del ser humano: el habitar. Por eso, la preocupación expresada por el Manifiesto nos pone ante unas preguntas particularmente delicadas: ¿cuáles son las condiciones para que ese habitar pueda ser considerado genuinamente humano? El hombre es un ser que vive en un espacio, y la forma en que se organice su entorno espacial ciertamente altera sus modos de vida. Por eso, ¿existen modos de organizar el espacio que sean tan deficientes que resulten violentos para quienes se encuentran en ellos y constituyan, a la vez, un estímulo para la violencia? No hace falta ser marxista para dar una respuesta afirmativa.

Así las cosas, llama la atención el hecho de que en Chile se considere que el Ministerio de la Vivienda tiene un carácter técnico, cuando es un ministerio tan político

71 La igualdad es «un ideal que parece ser relativamente incómodo para la derecha» (Ortúzar, Pablo y Urbina, Francisco Javier, *Gobernar con principios: ideas para una nueva derecha*, 2. ed., Santiago de Chile: Libertad y Desarrollo, 2012, p. 58).

como el que más[72]. Hoy, doscientos mil chilenos viven de allegados, y otros doscientos mil habitan en lugares que no cumplen las condiciones mínimas de una casa digna. En nuestro caso se cumplen cabalmente las palabras desencantadas de Nicolás Gómez Dávila: «La urbe moderna no es una ciudad, es una enfermedad»[73]. Si eso no constituye un problema político de primera magnitud, no sé cuál podría serlo.

Los recursos, ciertamente, son limitados, pero una vez que en nuestro país se ha superado el problema de la desnutrición, el siguiente tema es este: conseguir una ciudad para todos, es decir, acabar con la dolorosa realidad de los campamentos. Sin embargo, todo parece indicar que los campamentos, lejos de disminuir, han aumentado en los últimos años.



Como atenuante a favor de los distintos gobiernos, hay que reconocer que el fenómeno de la migración del campo a la ciudad se intensificó de manera exponencial desde la década del cincuenta en el siglo pasado. Los gobiernos no estaban preparados para hacer frente a este fenómeno y se limitaron a reaccionar, de manera siempre insuficiente, a los problemas que se producían, sin tener la posibilidad de proyectar ciudades que fueran habitables para todos.

72 En rigor, lo que habría que afirmar es que la separación de problemas públicos entre «políticos» y «técnicos» es absurda: ambos componentes los integran como las dos caras de una misma moneda.

73 Gómez Dávila, Nicolás. *Escolios a un texto implícito* (selección), Bogotá: Villegas Editores, 2001, p. 229.

II. LA IMPOSIBILIDAD DE LLEVAR UNA BUENA VIDA

La teoría política clásica estaba centrada en el problema de la ciudad: cuál era el mejor modelo de ciudad y cómo se puede acceder a él. Desde Maquiavelo, en cambio, los teóricos en la política parecen obsesionados con el problema del poder. Así, la política devino en «kratología», una técnica para alcanzar, mantener e incrementar el poder. Basta examinar un manual de ciencia política o derecho constitucional para advertir que en ellos la ciudad está ausente. Y sin embargo su importancia política se constata con solo advertir que muchos de los problemas que hoy nos afectan residen en ella o se deben a una mala organización de la misma, desde la contaminación y la delincuencia hasta el estrés que afecta a familias cuyos progenitores deben viajar diariamente un par de horas en los medios públicos para llegar a sus trabajos. Todos estos factores negativos deterioran el modo de existencia de los sectores más desposeídos y constituyen una fuente de insatisfacción social. Pero, como dice Aristóteles, aunque la *pólis* nace por las necesidades de la vida, subsiste para «vivir bien»[74]. Esa era la esperanza que tenían los miles de campesinos que en la década del cincuenta y el sesenta se trasladaron a Santiago, en busca de una vida mejor. Desde entonces, uno aprecia constantes e infructuosos esfuerzos de los diversos gobiernos para darles un lugar donde vivir, pero como el crecimiento de la inmigración era muy superior a lo planificado, Chile empezó a experimentar un déficit crónico y creciente de viviendas. Además, las respuestas a las solicitudes de los recién llegados podían tardar años, de modo que no tenían más remedio que tomar por sus



74 Cf. *Pol.* I, 2, 1252 b 29-30.

propias manos lo que la burocracia y la falta de una política adecuada les estaban negando.

Los pobladores se instalaban en cualquier parte, sin que sus improvisadas viviendas pudieran cumplir las exigencias mínimas de espacio, abrigo y salubridad que necesita un ser humano para sobrevivir. El lugar elegido era algún sitio baldío, muchas veces de propiedad estatal, que era objeto de una «toma» y pasaba a ser habitable sin ninguna preparación adecuada. Después vendrían los esfuerzos por mejorar, pero ya desde un comienzo el diseño de esos núcleos urbanos tenía graves deficiencias, entre ellas, la carencia de espacios verdes y de recreación, pero también de escuelas y consultorios de salud.

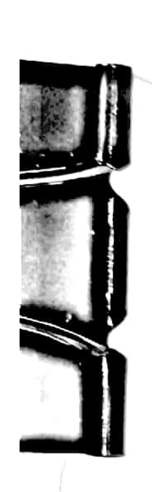
Algunas de esas improvisadas poblaciones se instalaron cerca de los sectores más acomodados, lo que producía, a su modo, una cierta integración social, y les entregaba a los más pobres la oportunidad de vivir cerca de sus posibles fuentes laborales. Pero el valor de esos terrenos no los hacía «aptos» para esos habitantes, a pesar de que muchos de ellos eran de propiedad estatal, es decir, al menos en teoría se trataba de bienes que estaban al servicio de todos los chilenos. Así las cosas, se procedió a su «erradicación» para instalarlos en zonas más baratas, que a la vez estaban mucho más lejos de sus lugares de trabajo, con gente desconocida y sin los espacios verdes y de recreación que eran necesarios para llevar una vida digna. Basta con observar un mapa de Santiago para ver que el color verde que allí aparece coincide básicamente con el nivel de ingresos: las personas más acomodadas ven más árboles y flores que los más pobres, para quienes el reino vegetal es una parte escasa y lejana a su realidad.



III. LA PROTECCIÓN DE CIERTOS BARRIOS

Los problemas de la ciudad no solo afectan a los sectores más vulnerables. En Santiago existen muchos barrios de clase media dotados de personalidad y muy bien ubicados. Ante esta situación, algunas autoridades municipales han intentado protegerlos mediante la prohibición de construir en altura en ciertos lugares. Se trata de una medida muy polémica y sus detractores se han refugiado en su bastión preferido: la economía. Esta medida, dicen, no hará más que elevar los precios de las viviendas en la comuna.

Parece claro: si no aumenta la oferta de viviendas y sí crece la demanda, se encarece el precio. De esta manera, muchas personas tendrán que vivir lejos de su trabajo, con múltiples consecuencias negativas. El mejor ejemplo es el de París, donde vivir en el centro resulta prohibitivo. Nueva York, en cambio, siguió el criterio contrario, permitió elevar altos edificios y con eso favoreció a miles de neoyorquinos. Como los barrios santiaguinos no son París, la conclusión salta a la vista para esos detractores: hay que seguir el modelo de Nueva York y permitir la edificación en altura en toda la ciudad.



Esta discusión nos pone ante una cuestión singularmente importante, a saber, la de los límites de la economía a la hora de resolver las grandes discusiones nacionales. Aparentemente, el argumento de los adversarios a la limitación de la edificación en altura en ciertos barrios es impecable, y su razonamiento debería llevar a una única conclusión, la de revertir esas medidas. Pero ¿es así? La respuesta debe ser negativa.

La economía, en efecto, es una disciplina que solo nos lleva a formular juicios hipotéticos. Se limita a decirnos: «si usted hace A (en este caso congelar la edificación en altura),

entonces sucederá B (concretamente, subirán los precios de las viviendas)». Pero la economía, por sí sola, no permite tomar ninguna decisión en estas materias. En efecto, bien podríamos tener razones para aceptar un alza de los precios, con tal de proteger un bien que nos parece singularmente valioso.

El mejor ejemplo, aquí, es precisamente el de París, que prueba exactamente lo contrario de lo que dicen los críticos de la decisión municipal. Hay decenas de iglesias góticas en Europa mucho más bonitas que Notre Dame, y a nadie se le ocurriría decir que el Sena es el río más bello del mundo, o que la Torre Eiffel tiene una arquitectura superior al Coliseo. Lo que hace grande a la capital francesa, es un determinado conjunto, la armoniosa combinación de una serie de elementos que, sin ser ninguno de ellos lo máximo en su género, dan origen a una totalidad particularmente hermosa. Si se hubiese permitido construir en altura en el centro de París, la ciudad entera habría experimentado una considerable pérdida, también desde el punto de vista económico, aunque los precios de determinadas viviendas habrían sido más baratos. El beneficio que trae una ciudad a sus habitantes no consiste solo en resolver sus necesidades de vivienda, sino también en proporcionar un ambiente grato para recorrerla.



Por supuesto que Providencia o el barrio Lastarria no son París, pero de ahí no podemos concluir que deban regirse por la lógica de Nueva York y que, por tanto, deben seguir el modelo de esa ciudad en materia de construcción en altura para evitar un alza de los precios. El juicio definitivo en estas materias, como en tantas otras, no lo entrega la economía, que solo es capaz de proporcionarnos antecedentes sobre el futuro comportamiento de los precios y cosas por el estilo. No es que la economía sea ciega, es decir, que

no vea aspectos importantes de la realidad, pero sí es tuerta: carece, por definición, de esa mirada global que solo entrega la política.

Lo que han intentado hacer ciertas autoridades municipales no es, simplemente, tomar una decisión que tiene consecuencias en el precio de los inmuebles: ellas están poniendo en el centro de la discusión pública una cuestión tan central como la relación entre política y economía. Y como esa relación se ha planteado mal en el pasado tenemos edificios-lustrines, grandes áreas de la ciudad sin parques y toda suerte de desaguisados urbanísticos. Por supuesto que también cabe pensar distinto y oponerse a esas decisiones municipales. Pero una cosa está clara: las razones para apoyarlas o rechazarlas serán siempre razones políticas[75].



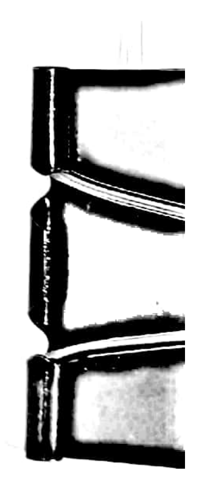
IV. LA PROTESTA DE GABRIEL VALDÉS

Aristóteles insiste una y otra vez en que la ciudad es una obra común. Sin embargo, en el caso chileno se ve de manera clara que se ha concebido como una aglomeración de iniciativas particulares. Así, como Santiago está dividido en numerosas comunas y carece de un alcalde mayor, una municipalidad puede autorizar una obra que tenga un impacto visual muy amplio sin más exigencias que las de seguir determinados procedimientos. Salvo algunas zonas de La Serena y pocas excepciones más, faltan en Chile políticas urbanas que efectivamente permitan dar una determinada identidad visual a ciertas zonas. En la mayoría de los lugares el dueño puede hacer con su casa más o menos

75 Una primera versión de las ideas contenidas en este apartado fue publicada en www.chileb.cl en diciembre de 2014.

lo que quiera. Puede darle, si lo desea, la apariencia de un castillo medieval, mientras su vecino elige una casa mediterránea. Se olvida que cualquier construcción nos afecta a todos. Por eso, la soberanía que el dueño puede tener respecto del interior de su vivienda en ningún caso toca su apariencia externa, que ciertamente no puede ser un asunto privado, cuando entra de lleno al espacio público. Es decir, hasta la vivienda más privada es, en buena parte, un asunto político.

Lo dicho afecta a todos los habitantes de la ciudad. Basta ver los edificios-lustrines que afean ciertas zonas burguesas de Santiago para ver las consecuencias de una política urbana que es, más bien, la renuncia a la política. En nuestro país, las dependencias competentes en las municipalidades se limitan a constatar las coincidencias formales que se dan entre los planos que entrega una empresa preocupada de maximizar su rentabilidad y unas normas que, naturalmente, no pueden ponerse en todos los casos y pueden ser burladas de mil maneras. En el otro extremo, también los sectores populares sufren problemas análogos. Gabriel Valdés, ex presidente del Senado y prominente hombre público, solía decir, con voz airada: «¡No entiendo! Hacer edificios bonitos vale lo mismo que hacerlos feos. Y no se trata de grandes monumentos o palacios para adinerados. Una vivienda social puede ser linda o fea. ¿Por qué las hacemos feas?».



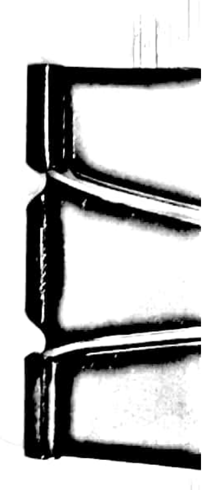
La fealdad es, ciertamente, una cuestión política. Si es verdad, como afirmaba Dostoievski en *El idiota*, que «la belleza salvará al mundo», son millones los chilenos que están condenados a vivir sus días en un ambiente chato, poco apto para la expansión del espíritu, cuyo contexto material parece condenado a la fealdad y su única esperanza de acceder a una vida mejor pasa por la necesidad de emigrar

hacia otras zonas de la ciudad. En unas condiciones semejantes, no puede extrañarnos el hecho de que en muchos de esos lugares reine la violencia, porque donde no imperan las leyes de la estética difícilmente pueden reinar las de la justicia.



En el § 10 del Manifiesto se muestra la complementariedad entre república y nación, y se concibe a esta de una manera abierta y no exclusivista: «La república no se construye sobre la nada: supone un determinado cuerpo social, la nación chilena. Solo una nación con una fuerte identidad propia está en condiciones de abrirse al mundo y de entrar en diálogo fructífero con otros pueblos. La nación es un pacto entre los vivos, los muertos y los que están por nacer. Se realiza en un territorio determinado, se nutre de una historia y una cultura comunes. Quienes se incorporan a este pacto aceptan sus términos y, tras hacerlo propio, contribuyen a él incrementando este acervo común».

Sin una nación que la sustente, la república corre el riesgo de quedar reducida a puras formalidades o mecanismos de administración del poder. Pero la división republicana del poder, tanto político como económico, es condición necesaria para que la nación mantenga una diversidad interior y no termine siendo una categoría que se emplea a favor de los grupos más poderosos. «La república tiene la capacidad de armonizar los legítimos intereses privados de los individuos y de integrarlos en el marco de un proyecto común» (§ 7), señala el documento. Por otra parte, el principio republicano de división del poder debe manifestarse también desde un punto de vista territorial, porque, como dice el Manifiesto, «el centralismo no integra, divide, y es causa de una enojosa desigualdad de carácter geográfico. Las regiones requieren más autonomía, como asimismo una ayuda para capacitar a sus autoridades y atraer talentos hacia ellas, porque el centralismo ha producido una fuga de gran parte de sus ciudadanos más capacitados hacia la capital. [...] Descentralizar significa habilitar lo local para que pueda hacerse cargo, de manera responsable, de todo lo que pueda ocuparse. Esto exige adecuadas condiciones económicas, políticas, profesionales y de infraestructura» (§ 30). Solo así, el país podrá crecer de manera armónica.





LAS IDEAS DE REPÚBLICA Y NACIÓN COMO BASES DEL MANIFIESTO REPUBLICANO

Por Hugo Herrera Arellano[76]



I. DE LA CARA HACIA DENTRO, DE LA CARA HACIA FUERA

El ser humano tiene un aspecto privado o íntimo, otro público o comunitario. En ambos acontecen experiencias significativas. En el campo común o público entramos en relaciones colaborativas con otros, podemos participar en un modo de acción colectiva, de una unidad de sentido capaz, además, de lograr transformaciones relevantes. En el ámbito privado, en nuestra intimidad, sabemos de nosotros, de nuestros anhelos más hondos, tienen lugar vivencias afectivas, intelectuales y estéticas de alto significado. Es menester citar, en esta parte, una breve justificación hecha del asunto en un documento anterior, a saber, la «Convocatoria política» de los partidos que componen la alianza Chile Vamos:

---

76 PhD, Julius-Maximilians-Universität, Würzburg. Profesor titular, Instituto de Humanidades, Universidad Diego Portales. Columnista en *La Segunda*, revista *Capital* y *La Tercera*.

El ser humano posee dos aspectos constitutivos e insoslayables: uno privado y otro público. De aquí se sigue el reconocimiento de dos esferas irreductibles la una a la otra.

La esfera privada es también la dimensión de la intimidad, donde el individuo reflexiona en silencio y se conoce a sí mismo. Allí comparte con sus familiares y amigos personales, goza del paisaje, descubre e inventa. En privado tienen lugar experiencias de plenitud y sentido —estéticas, afectivas, intelectuales— de las más intensas que puedan experimentarse. Se trata, en esa peculiar instancia, de un ámbito requerido por una existencia plena. Esa dimensión privada es también condición de una vida interior nutrida, recién luego de la cual los individuos pueden acudir a la esfera pública y contribuir a ella con más que la reiteración de «lo que se dice». Es entonces que esa esfera pública se configura como algo distinto al monólogo superficial de la opinión dominante en la asamblea. Pura publicidad deliberativa, sin tiempos y espacios de intimidad y privacidad, termina siendo banal y agobiante.



[...] Junto a la esfera privada se halla la pública. Somos seres sociales y políticos. No hay humanos sin lenguaje, ni lenguaje sin comunidad. Desde la más tierna infancia necesitamos de lazos comunitarios, hasta para aprender a hablar. Los lenguajes más complejos dependen de que haya comunidades igualmente complejas, no solo instrumentales, sino ocupadas, también, de las preguntas por la justicia, la verdad, la belleza. No somos solo vecinos o consumidores, sino, además, ciudadanos. La participación, la deliberación, la integración, la solidaridad y la amistad cívica son maneras de trato de las que cabe esperar un modo

> de plenitud y felicidad, que se nutre de la consciencia de estar participando de una existencia y una historia en común con otros. Los países se fortalecen cuando la vida pública y política es vigorosa.

Ni el uno ni el otro aspecto —el privado y el público— pueden ser desconocidos en una política que pretenda expresar lo humano y no reducirlo. Ni la plenitud de lo público y común ha de ser preterida, como esfera de espurias imposiciones, ni la dimensión privada ha de ser reducida al rincón de un oscuro egoísmo.

Del reconocimiento de ambos aspectos de la existencia humana se siguen dos principios: el republicano y el nacional. El republicano apunta a dispersar el poder y resguardar la libertad y la esfera íntima del ser humano. El nacional, a reconocer el aspecto comunitario y colectivo del individuo, hacia la integración.



En tanto que ambos principios descansan en dos aspectos insoslayables de lo humano, en los dos polos entre los cuales se desenvuelve su existencia —el exterior y el interior— ellos contribuyen a discernir el marco de las posibilidades de una comprensión política con sentido.

II. DOS PRINCIPIOS NECESARIOS Y EN TENSIÓN

El principio republicano y el nacional operan en direcciones diversas. Se hallan en una relación que viene a expresar la tensión de los dos aspectos de la existencia humana que, respectivamente, consideran. El republicano se deja entender, he indicado, como el principio de la dispersión. Apunta a la división institucional o racional del poder que es capaz de garantizar la libertad individual. Esta división fue

clásicamente pensada como interna al poder del Estado. Posteriormente, se ha reparado en un motivo que se encontraba implícito en estas observaciones: es menester considerar también el poder social. La división del poder debe incluir la que ha de existir entre el Estado y la sociedad, sostenida en un campo de libertad económica. La división del poder al interior del Estado, de su lado, requiere tener a la vista el factor funcional y el territorial. Además, es exigible, según el mismo principio, establecer la división al interior del mercado, evitándose y controlándose monopolios y oligopolios.



El principio nacional actúa en la dirección contraria: hacia la integración. Se dirige a incluir a los diversos grupos humanos que habitan un mismo territorio, de tal guisa que, reconociéndose sus diferencias, puedan participar de ciertas condiciones materiales y culturales comunes. Esa participación compartida es la base propicia para el surgimiento de lazos espirituales y afectivos colectivos. Se abre, de este modo, una esfera comunitaria que, junto con constituirse en un campo de interacción colaborativo dotado de sentido, es capaz de incrementar los niveles de confianza social y sostener a la unidad política en los momentos de crisis.

Ambos principios en tensión pueden configurarse, en concreto, de tal suerte que dificulten o favorezcan un despliegue de la unidad política de la que se trate.

La comunidad nacional tiene el riesgo de inclinarse hacia el extremo de un pueblo militante y homogeneizado, que cierre los espacios a la disidencia y el distanciamiento. Entonces se pone en peligro la libertad, por la que aboga el republicanismo. Pero la dispersión republicana puede llegar, de su lado, al punto de convertirse en algo así como un dispositivo naturalizador de diferencias. El correctivo de la

tendencia hacia la dispersión es el principio nacional, que vela por la integración.

A partir de la tensión de estos principios —el de la dispersión y el de la integración—, cabría pensar en una unidad balanceada, razonable o pertinente de los opuestos, como una manera persistente de dar despliegue al país.

Este pensamiento adquiere actualidad, en la medida en que se repara en el hecho, del que dan cuenta diversos diagnósticos y señas, de que nos encontramos ante una crisis profunda. En esa crisis lucen estar involucrados, precisamente, los dos polos de la tensión, que emergen operando de tal forma que el orden se desvencija.

La crisis parece estar relacionada con un malestar que se produce en la consciencia nacional, debido, por un lado, a una dispersión intensificada en individualidades atomizadas, a lo que podría llamarse una desintegración social. Por otro lado, a un republicanismo deficitario, en el cual el poder se ejerce de manera excesivamente concentrada. Se concentra en la capital nacional, en el gobierno y, dentro de él, en funcionarios partidistas. Se concentra también el mercado en grandes grupos económicos que adquieren formas oligopólicas.



De tal crisis no hay salida por la vía de un discurso que insista simplemente en el desarrollo económico. Es menester admitir la importancia de la dimensión participativa y comunitaria como un ámbito específico de plenitud y reconocimiento. Ese ámbito no solo tiene relevancia en sí mismo como espacio de despliegue de lo humano. Además, él es la base de una convivencia menos desconfiada, en donde la economía pueda asentarse sobre vínculos de mayor colaboración y adquirir legitimidad.

Tampoco es transitable el camino que combina dinámicas de asamblea con el desplazamiento del mercado. La

deliberación pública es relevante, pero tiene un límite: la esfera privada, íntima, la singularidad de los individuos, por las que vela el principio republicano. En la esfera privada acontecen experiencias de sentido tan intensas como en la pública y participativa. He aludido a que en la estructura humana está como prefigurada esta dualidad: el rostro, hacia fuera, la mente hacia dentro. La pretensión de identificar la plenitud con una praxis deliberativo-colaborativa desconoce el aspecto íntimo de tal dualidad.

La unidad de los polos en tensión, que propongo como alternativa aquí, a la vez que aboga en su veta nacional por la superación del extremo economicista, permite, gracias al republicanismo, no caer en la subsunción a la que se termina sometiendo al individuo en la praxis revolucionaria. En la medida en que considera, a la vez, la división republicana del poder y la integración nacional, puede ser depositaria de una legitimidad que descansa en el reconocimiento tanto del aspecto público y comunitario del ser humano, como del privado, interior o íntimo. Se trata de una integración que no renuncia a la libertad.



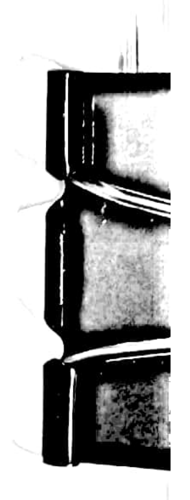
III. REPÚBLICA COMO DIVISIÓN DEL PODER

El poder oprime, mas estamos destinados a vivir bajo él. Es menester buscar formas de organización que controlen las tensiones y la violencia. En especial: es necesario encontrar formas de organización que, a la vez que controlen la violencia de unos individuos sobre otros, reduzcan, cuanto sea posible, la violencia organizacional.

Una manera de aminorar la opresión del poder es dividirlo. Esta es una solución visualizada ya desde antiguo (la del régimen mixto), pero modernamente desarrollada

por autores como Locke, Montesquieu o Kant. Cuando se divide el poder, los centros en los que queda aglutinado el poder dividido se limitan entre sí y los súbditos respectivos devienen más libres. Esta idea, como de «física política», tiene validez en el interior del Estado (es lo que ven los autores citados), pero también fuera de él.

La primera división del poder es la que puede y ha de existir entre el Estado y un ámbito de influencia social y económica no estatal. Si el Estado controla todo el poder político y el económico, la libertad se debilita severamente; especialmente si, como en Chile, Estado es, en parte fundamental, sinónimo de un gobierno centralista y plagado de funcionarios partidistas. ¿Quién podría atreverse a formular una crítica, si el Estado —preponderantemente: el gobierno— fuera el empleador universal? La división del poder entre el Estado y una esfera económica sustraída a su poder —llamémosla «mercado»—, permite que tal temor ceda. Entonces, además, puede recién existir una sociedad civil como espontaneidad efectivamente independiente, en la medida en que las fuentes de recursos disponibles se dividen. Separar dinero privado y política es otro aspecto insoslayable de esta división, para que el Estado no acabe siendo siervo del capital privado.



Luego hay que pensar en la división del poder tanto al interior del Estado cuanto al interior del mercado. Al interior del mercado debe combatirse y limitarse el monopolio y el oligopolio (a excepción de los «monopolios naturales», los cuales han de estar sujetos a estrictos controles). La concentración del poder daña a los consumidores y trabajadores, también a las empresas más pequeñas, todos los cuales operan como los súbditos del caso. Es requerido dar apoyo a las organizaciones vecinales, de consumidores y trabajadores, como modo de compensar la concentración empresarial.

Al interior del Estado, de su lado, hay al menos tres formas de división del poder. La más conocida es la que discierne funciones y las radica preponderantemente en órganos distintos: la de legislar, la de juzgar y la de gobernar. Se suelen agregar organismos de control autónomos, como la Contraloría General de la República y el Tribunal Constitucional. Si quien legisla coincidiese con quien juzga y gobierna, los ciudadanos podrían ser fulminados, tan solo se atrevieran a interponerse en el camino de quien manda. La división y los controles recíprocos permiten una ciudadanía dotada de mayores grados de libertad.

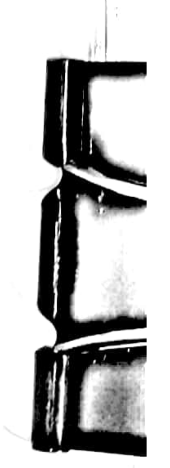
A la división funcional del poder hay que añadirle la existencia de una burocracia profesional. En países avanzados, los funcionarios de exclusiva confianza se encuentran restringidos a grupos muy pequeños. Una burocracia mayoritariamente profesional, especializada, dotada de un espíritu de cuerpo y un *ethos* propio, es garantía no solo de mayor eficiencia en la gestión, sino, asimismo, de que los asuntos del gobierno sean tratados como materias de Estado, vale decir, en las que está involucrado el interés permanente de todos los miembros de la unidad nacional respectiva (cf. § 23).



Se requiere, también, contar con una división territorial eficaz del poder, a saber, regiones provistas de competencias políticas y dimensiones tales que sean capaces de compensar la fuerza de la capital nacional (cf. § 30). Solo en la medida en que existan regiones vigorosas, con cuadros humanos dotados del interés y la capacidad de entregar respuestas decisivas a los problemas locales, podrá el pueblo esparcirse efectivamente por su paisaje, lograrse la ocupación armónica del territorio, un desarrollo más homogéneo del país, descomprimirse el hacinamiento, conseguirse ciudades menos segregadas, mejor integradas al entorno natural.

En Chile, las provincias han experimentado un largo y persistente proceso de debilitamiento, correlativo a la pérdida de consciencia telúrica por parte de nuestros conductores y de la población en general.

La división del poder permite la existencia de un sistema político y uno económico en forma. Ambos pasan a operar como mecanismos o dispositivos en los que puede esperarse que la libertad de los individuos sea respetada y las actividades de gobierno y producción realizadas de manera pertinente: donde la competencia se encuentre ordenada, pues se controla el monopolio y el oligopolio; donde exista una burocracia cumplidora y profesional, que tenga a la vista el interés del país en el largo plazo, antes que la mirada pegada en la ventaja partisana; donde los jueces gocen de autonomía para dictar sentencias, etcétera. Vale decir, donde sean posibles un Estado y un mercado que funcionen regularmente. Nos encontramos ante el ideal moderno de la sociedad como dispositivo funcional, capaz de incrementar, con respeto por las libertades, la prosperidad de la población.



IV. EL PRINCIPIO NACIONAL

El republicanismo o el funcionamiento ordenado de una institucionalidad organizada y dividida no coinciden, necesariamente, en política, con la plenitud. Si bien resulta inadecuado pretender de la política algo así como la felicidad de los bienaventurados, pues, cuando se la busca, se corre el riesgo de estar «haciendo camino al andar» en la ruta que conduce al totalitarismo; entender, sin embargo, en el otro extremo, a la política como algo que culmina en un dispositivo puramente funcional, la priva de capacidades de

integrar a lo diverso y de realizar posibilidades de plenitud, a la vez que la vuelve frágil.

El funcionalismo no basta para alcanzar la plenitud esperable de la vida colectiva organizada. Dicho funcionalismo, que cabe identificar con ciertas versiones —de derecha, centro o, incluso, centro-izquierda— del liberalismo ilustrado, a pesar de su aporte en la limitación del capricho absolutista, tomado como principio único o gravemente preponderante, puede terminar dispersando a los seres humanos en individualidades que no reciben reconocimiento suficiente y soslayando el aspecto comunitario de sus existencias.



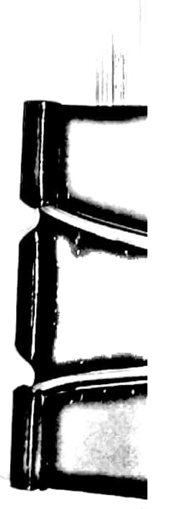
Es asunto reconocido desde el inicio de la teoría política, que el ser humano emerge a la vida consciente gracias al uso del lenguaje. Ese lenguaje depende de un contexto social, comunitario y afectivo; y su complejidad y la capacidad de entender diferenciadamente el mundo están usualmente atadas, a su vez, a la complejidad de la organización social a la que se pertenezca. Dentro del contexto de una comunidad nacional es donde el lenguaje alcanza su mayor grado de desarrollo. Recién entonces puede él expandirse no solo hacia la consideración de lo necesario y lo innecesario o lo útil y lo inútil, sino a la comprensión sofisticada de la existencia en su pletórica sobreabundancia, en su sentido y su misterio.

El funcionalismo en política soslaya, además, lo que podría llamarse el aspecto «ético-solidario» de ella, sin el cual el dispositivo institucional deviene frágil o simple sometimiento mecánico de la realidad popular concreta. Los grupos humanos extendidos requieren, para sostenerse unidos de manera estable y armónica en el tiempo, y sobreponerse a los inevitables momentos de crisis, compartir ciertos vínculos materiales y culturales.

La identidad que se forma a partir de esos vínculos es siempre relativa. No es la identidad de un sujeto impenetrable

e inmutable. Se trata, en cambio, de la identidad de lo que es diverso y cambia. Las naciones pueden incluir dentro de ellas grupos étnicamente distintos, con orígenes divergentes, emplazados en lugares distantes; y, en último trámite, toda comunidad no es sino, también, una suma de individualidades singulares. Esos grupos e individualidades se ven afectados por la historia y actúan en ella, de tal suerte que van mutando.

La identidad nacional es relativa. Sin embargo, solo en la medida en que existe un contexto nacional o popular compartido, cabe esperar una convivencia política en la cual la confianza predomine sobre la inevitable división y, en los momentos de necesidad, se desaten las olas de solidaridad requeridas para sortear felizmente las crisis.



El principio nacional aboga por que la política tome consciencia de su relevancia para una existencia colectiva dotada de mayores grados de plenitud, más allá del funcionalismo. Apunta al florecimiento de la dimensión comunitaria, a la presencia y fortalecimiento de espacios de encuentro y participación, a la generación de condiciones compartidas de existencia, a la configuración de una economía en cuyos beneficios todos puedan tener justa porción, a un desarrollo cultural, educativo y social que permita el surgimiento de sentimientos de solidaridad capaces de hacer frente a los embates del destino. Repara en el hecho indesmentible de que hay rendimientos sociales que solo pueden alcanzarse gracias a dinámicas colaborativas persistentes.

En Chile, por sus condiciones históricas, hay espacio para un pensamiento nacional de carácter culturalmente maduro, de talante mesocrático y resistente a los resultados más dañinos de la modernidad. Él puede aparecer como posición reflexiva que realice una consideración histórico-crítica a gran escala de la situación del país, en la que se atienda

explícitamente a la tensión entre la realidad concreta de la existencia nacional y los discursos generales. El principio nacional repara en que los discursos dominantes han devenido eminentemente abstractos, incapaces de encarnar propiamente en la realidad chilena. Se expresa esta abstracción en un régimen oligárquico y santiaguino, que deja de tener a la vista las necesidades materiales y espirituales del pueblo concreto.

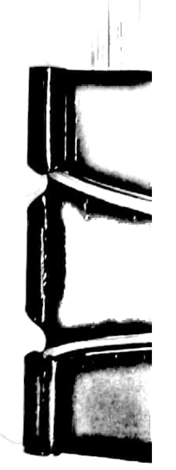
Debe destacarse el que tal pensamiento está en condiciones de tener a la vista la existencia de la nación o el pueblo como una cierta realidad más o menos discernible y que resulta comprensible de tal suerte que es capaz de integrar grupos y clases diversas. No se trata —lo he indicado— de una substancia inalterable; va mutando, nutriéndose de distintas fuentes, puede evolucionar e ir dejando atrás algunos aspectos. Pero, en la mutación algo permanece y se logran identificar determinadas formas culturales compartidas.



De ese pensamiento nacional cabe rescatar el presidencialismo, en tanto que principio simbólico y eficaz en la conducción del país; la idea de fortalecer y desarrollar la enseñanza técnico-profesional; de atender a la importancia vital y económica que tiene la apertura de caminos a la transformación sofisticada de la realidad. Pero, sobre todo: un método de comprensión, atento no solo a los discursos, sino también, y especialmente, a la existencia concreta del pueblo en su territorio, así como la consideración del aspecto comunitario de la vida social y de la importancia que tiene una integración sostenida en una relativa identidad para la configuración de un orden político dotado de solidez, capaz de dar cauce institucional con persistencia a las pulsiones y anhelos populares.

V. NACIÓN Y REPÚBLICA O PUEBLO E INSTITUCIONALIDAD

Un sistema político capaz de recuperar legitimidad sería aquel que combinase de manera adecuada los principios republicano y nacional. He indicado que operan en direcciones opuestas: hacia la dispersión, el republicano; hacia la integración, el nacional. Esa tensión puede terminar en una contraposición polémica, si se acentúa excesivamente alguno de los principios. Pero puede ser también la base de una conducción y una praxis política plenas de sentido, es decir, unas que logren dar expresión a un pueblo integrado, mas, de tal guisa, que los individuos no sucumban bajo el colectivo.



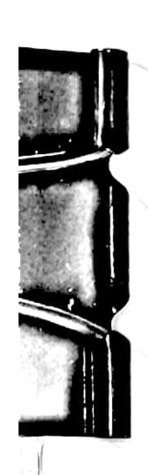
Mero institucionalismo republicano sin alguna substancia nacional es vacío: maquinaria sin espíritu ni cohesión suficientes, trastabillando entre la opresión que subsume bajo la funcionalidad al individuo y sujetos que, al no hallar reconocimiento adecuado, actúan sin lealtad. Un pensamiento nacional, de su lado, descuidado con las divisiones del poder y las garantías republicanas, es ciego. Puede devenir, entonces, substancialismo cerrado, populismo, sentimiento de multitud electrificada, que pasa por sobre la libertad individual.

En cambio, la unidad de los principios nacional y republicano podría volverse la forma de resolver productivamente, sin eliminar, la tensión entre lo nacional-popular y lo institucional. Con lucidez respecto de los términos de la tensión, cabría pensar en un tal pensamiento como la base de una política que, de un lado, fuese dándole expresión institucional a la diversidad de las pulsiones y anhelos populares, y, del otro, contribuyendo a conformar, a partir de una acción cultural, social y económicamente integradora,

una unidad nacional, a la vez abierta a lo diferente y campo de interacción colaborativo.

Entonces, la institucionalidad alcanzaría legitimidad, en la medida en que ella daría acogida a lo nacional y popular. Y el elemento nacional, capaz de incluir lo diverso en una identidad compartida, no irrumpiría de tal forma que rebasase las garantías republicanas, sino que encontraría un cauce que lo volvería compatible con la libertad.

Si se considera el derrotero histórico de ambos principios, el nacional y el republicano, ha de repararse en que es mucho lo que queda por avanzar en ambos.



Por el lado del republicanismo, se necesita consolidar una división estable del poder social entre el Estado y el mercado, donde a cada uno se le atribuyan papeles y alcances legítimos. Se ha de intensificar la burocratización del aparato estatal y limitar severamente la presencia de funcionarios partidistas. De esta reforma depende que los asuntos públicos terminen siendo tratados antes como cuestiones de Estado que de política partidista. ¿No confiaríamos más en las reformas de este gobierno, o de cualquiera, si supiésemos que las encarnarán funcionarios profesionales y no los partisanos diletantes de turno? Además, se requiere avanzar hacia una división territorial del poder, en la que se transfieran competencias políticas a pocas regiones, dotadas de la fuerza efectiva para generar condiciones de vida comparables con las de la capital nacional y hacerle eficaz contrapeso a la influencia de sus élites políticas y económico-sociales.

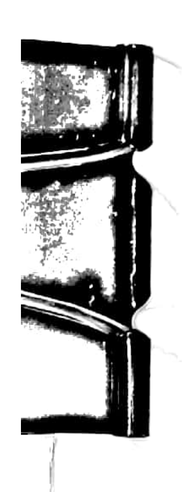
Por el lado del principio integrador, es menester realizar una reflexión detenida sobre los conceptos de pueblo y nación, una consideración crítica sobre su historia en el país y las peculiaridades que ambos han asumido en el pensamiento chileno. También, y especialmente, la adopción de medidas económicas, sociales y culturales que permitan

ir configurando y dándole densidad a una identidad en las diferencias. Los más pobres, los pueblos originarios, los inmigrantes, los habitantes de las provincias deben entrar a gozar de condiciones y espacios de poder que les permitan nítidamente llegar a sentirse integrantes en una manera de existencia compartida. Manteniendo amplios campos para la actividad económica privada (pues sin ella desaparece una división republicana básica del poder), es requerido, empero, dotar a los grupos desfavorecidos de garantías para sacarlos de su situación de discriminación y segregación. Se necesita, en fin, considerar la relevancia del territorio en la conformación de la vida social y popular. El territorio no es simple terrón o mapa. Cual han indicado nuestros más egregios literatos, desde Neruda a Serrano, desde Mistral a Oyarzún, la tierra es, ante todo, paisaje, un contexto en el que cabe experimentar sentido, estética, vitalidad. De la manera en que se configure nuestro habitar ese paisaje, si descuidada y fatalistamente, como ha tendido a ocurrir hasta ahora, o según una consciencia cuidadosa y lúcida sobre su significado hondo, depende, en parte fundamental, la plenitud humana en la tierra.



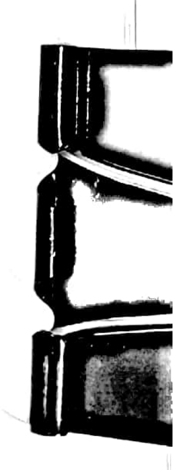
El principio nacional y el republicano pueden ser entendidos como condiciones de una existencia política que ni quiere renunciar al ideal ilustrado de un gobierno institucional respetuoso de la libertad, al pensamiento de la nación como unidad integradora de lo diverso. Pero la tensión en la que se encuentran los principios de la dispersión y la integración no tiene solución por la vía de una síntesis superior que los estabilice de una vez y para siempre. La tensión siempre se puede inclinar hacia un lado u otro: hacia el hondo de las pulsiones tectónicas, hacia el superficial de las reglas e instituciones. Es en cierto punto medio de esa insuperable tensión, y gracias a ella, que existe la política

como forma de acción y conducción. El carácter irremontable de la tensión vuelve a la política, desde la modernidad, constitutivamente histórica y, antes que una mera técnica o asunto de mística, praxis, es decir, un modo de actuar que toma sobre sí la responsabilidad de un destino siempre abierto e insondable.



El *Manifiesto por la república y el buen gobierno* se refiere expresamente a la pobreza y al fenómeno de su «invisibilidad», cuando señala que «la opción preferencial por los débiles no se limita solo a los más pobres, pero nos exige no olvidarlos, especialmente en estos tiempos cuando se han vuelto cada vez más "invisibles" para la opinión pública, dada su reducción numérica y el auge de una frágil clase media. Todavía hay miles de chilenos que viven en campamentos, y niños abandonados para los que no se abre ningún futuro: no podemos cerrar los ojos y dejarlos atrás» (§ 28).

Al mismo tiempo, vincula el problema de la pobreza a un tema que ha dominado el debate político y seguirá haciéndolo: la desigualdad. Para el Manifiesto, «las grandes desigualdades constituyen un problema político de primera magnitud, porque dan origen a dos Chiles incomunicados, que se miran con desconfianza, donde cada uno ve en el otro un peligro para la propia seguridad» (§ 27). Como se ve, el texto se aparta de una cierta visión imperante en la derecha, que tiende a ignorar la importancia del fenómeno a través de un abanico de justificaciones. Estas van desde que las mediciones no son confiables, a la afirmación de que el problema está disminuyendo más rápidamente de lo que algunos advierten, o que se trata simplemente de «otro invento de la izquierda» para confundir a la opinión pública. Por lo mismo afirma que «no basta con proclamar una abstracta igualdad ante la ley. Este es un punto de partida importante, pero insuficiente. Es necesario asegurar a todos los habitantes de nuestra tierra el acceso a ciertos bienes que son necesarios para vivir con dignidad» (§ 27).





LOS INVISIBLES: HACIA UNA NUEVA AGENDA POLÍTICA[77]

Por Catalina Siles Valenzuela[78]

I. POBREZA Y EXCLUSIÓN



En su libro *Sobre la revolución*, Hannah Arendt afirma que «la maldición de la pobreza radica más en la invisibilidad que en la indigencia»[79]. En efecto, la pobreza suele ir aparejada de situaciones de exclusión social, que consisten precisamente en la permanente imposibilidad de participar en la toma de decisiones de la vida política, social y cultural, en sus distintos niveles. Se trata de un fenómeno complejo y multidimensional, que implica la falta o negación de recursos, bienes (de todo tipo) y servicios; y, por tanto, la dificultad de participar en las relaciones y actividades que normalmente están a disposición de la mayoría de los ciudadanos. Esta es la idea que subyace al apartado sobre «los invisibles» del *Manifiesto por la república y el buen gobierno.*

---

77 Las ideas acá expuestas fueron desarrolladas más largamente en el «Prólogo» del libro colectivo *Los invisibles. Por qué la pobreza y la exclusión social dejaron de ser prioridad*, Santiago de Chile: IES, 2016.

78 Licenciada en Historia, Universidad de los Andes; magíster en Historia, Pontificia Universidad Católica. Investigadora del Instituto de Estudios de la Sociedad (IES).

79 Arendt, Hannah. *Sobre la revolución*. Madrid: Alianza, 2013, p. 91.

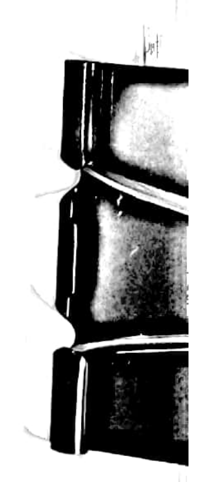
En este sentido, bien puede pensarse que, de las distintas variables que influyen en el hecho de la marginalidad (tales como la raza, el sexo, la religión, la nacionalidad, las discapacidades físicas o mentales, etcétera), hoy en Chile la pobreza es la más gravitante de todas. Pero, por paradójico que parezca, las consecuencias más gravosas de la pobreza no se agotan en el ámbito material. Por supuesto, las carencias materiales no deben ser subestimadas en su capacidad de violentar, a veces radicalmente, la dignidad de quien las padece, pero esa escasez es solo la manifestación más visible de la pobreza. En efecto, la maldición a la que alude Arendt no se restringe al hecho mismo de tener bajos ingresos, sino, sobre todo, a la incapacidad de acceder al espacio público, el de las cosas comunes, del que emana una fuente insustituible de realización humana. En otros términos, aquellos que viven en situación de pobreza se ven impedidos de acceder a recursos que, en la expresión del premio Nobel en economía, Amartya Sen, hacen posible llevar una vida significativa y participar activamente en la vida de la comunidad[80]. Así, estas personas son quienes experimentan de forma más patente el problema de la marginación social. Más allá del vestido de mala calidad, la mesa modesta o el techo precario, el problema del pobre es la oscuridad, el hecho trágico de que nadie repara en él.

Las variables de la pobreza y la exclusión social son difíciles de definir, puesto que dependen en gran medida del contexto: de un tiempo y espacio particular. Aun así, pueden mencionarse algunos elementos básicos, tanto materiales como simbólicos, presentes en la mayor parte de los análisis de exclusión: niveles de empleo, acceso a educación,

80 Sen, Amartya, «Social Exclusion: Concept, Application, and Scrutiny», Office of Environment and Social Development, Asian Development Bank, Social Development Papers 1, 2000, pp. 3-6.

estado de salud, calidad de vivienda y entorno, acceso a servicios públicos y privados, seguridad, redes de apoyo, posibilidades de esparcimiento y recreación y participación en la vida cívica, entre otros. En definitiva, la exclusión social tiene un carácter multidimensional, que se agudiza cuando esta ausencia de participación de ciertos bienes se mantiene en el tiempo, es decir, cuando existen bajas perspectivas de un mejor porvenir.

El concepto de exclusión social puede presentarse como contrapunto, entonces, con el de participación, con el hecho de sentirse parte de una sociedad y poder efectivamente incidir en ella. Así también, implica la carencia de los recursos necesarios para desplegar las potencialidades propiamente humanas. Dichos recursos deben ser juzgados en su capacidad de ofrecer una libertad sustantiva, real. No se trata, por tanto, de una libertad meramente formal, en el sentido de que nadie coaccione exteriormente a la persona y le prohíba elegir ciertas cosas. Eso es necesario, pero no basta para estar en presencia de una libertad verdadera: ella exige acceso a medios habilitantes, sin los cuales la libertad tiende a ser poco más que una ilusión. Por esa razón, participar de los espacios en que estos bienes se distribuyen, tales como la familia, la escuela, el trabajo, la vida cívica, entre otros, resulta imprescindible para que las personas puedan realizarse como tales. El problema, entonces, es que las personas en situación de pobreza carecen de los recursos que van más allá de la subsistencia, y esa carencia puede dificultar la plenitud o realización humana.



II. UNA SOCIEDAD INTEGRADORA

Lo que a nivel de la experiencia personal hemos descrito como la crisis de realización que padecen los marginados constituye, al mismo tiempo, un problema de la sociedad en su conjunto. En este sentido cobra relevancia el concepto de integración social, que describe los mecanismos y formas que mantienen a las personas vinculadas entre sí y con la sociedad como un todo unido dentro de su diversidad. Cuando estos mecanismos de integración se debilitan por algún motivo, ciertos individuos —u ocasionalmente grupos completos— pueden resultar apartados de la vida social, con consecuencias a veces altamente problemáticas. La sociología, a partir de Durkheim, ha designado esto como «anomia» que, *grosso modo*, puede definirse como la falta de adhesión a las normas sociales, lo que tiene como expresiones habituales la violencia, la corrupción y la desconfianza; la inestabilidad social en general.



En particular, Robert K. Merton define la anomia como el producto de un conflicto existente entre los ideales valorativos de una sociedad y la posibilidad de realización de esos mismos ideales[81]. La cultura propone valores al conjunto de los miembros de la sociedad, pero en ocasiones la estructura social no brinda a todos las mismas oportunidades de lograr la realización de sus aspiraciones, muchas de ellas inspiradas por la misma cultura. Esto genera, por supuesto, una tensión conflictiva. Es decir, cuando la estructura social dificulta a las personas alcanzar los medios legítimos para conquistar los fines que se han propuesto, por ejemplo, lograr cierto nivel de bienestar material, crece la presión para

81 Merton, Robert K. «Estructura social y anomia», en *Teoría y estructuras sociales*, México D.F: FCE, 1964.

usar medios ilegítimos que sí permitan lograrlos. De ahí que en condiciones de desintegración social las conductas anómicas broten con mayor frecuencia. Para Merton, las estructuras sociales altamente desiguales en ingresos y oportunidades tienden a aumentar el potencial de desarrollar conductas anómicas en los sectores menos privilegiados, sobre todo cuando uno de los valores predominantes es la acumulación de riqueza, símbolo de éxito y prestigio, de estatus social. Esto pone en evidencia la importancia de atender a los procesos sociales que se vinculan con las diversas formas de integración social y sus dificultades.

Desde luego, Chile no ha estado ajeno a estos problemas, pues el proceso de modernización llevado a cabo en el país ha sido ambivalente. Si bien los niveles de crecimiento fueron notables durante las últimas tres décadas —y, sin duda, hubo un gran avance en la disminución de la pobreza y de los problemas asociados a ella como el analfabetismo, la desnutrición, la indigencia—, no todos se vieron beneficiados de ella. Junto con el progreso han aparecido nuevas formas de exclusión. Así, al otro lado de la moneda nos encontramos con que actualmente alrededor de dos millones de chilenos no cuentan con un ingreso mínimo para suplir sus necesidades básicas, al tiempo que son más de 3,5 millones los que viven en una situación de pobreza multidimensional (Casen 2015). Asimismo, sabemos que cuatro de cada diez familias se encuentra en situación de vulnerabilidad. Y que quienes más se ven afectados son las mujeres, los niños, aquellos que pertenecen a algún pueblo originario y quienes viven en zonas rurales: ese es el rostro de los excluidos en el Chile de hoy.



III. REDEFINIR NUESTRAS PRIORIDADES



Hasta acá, hemos dicho que el problema central que ocasiona y da forma a la exclusión social es el de la pobreza, que además se ve acentuada por nuestros altos niveles de desigualdad. Ello no implica desconocer que hay otros factores de marginación que en ocasiones llegan a ser determinantes, e incluso hirientes. Dichos mecanismos que ya mencionamos al inicio, como, por ejemplo, la raza, el sexo, la religión, las discapacidades de distinto tipo, entre muchos otros, no deben desatenderse. La preocupación por una sociedad justa debe traducirse en una agenda política que priorice estas exigencias. Se trata de volver a poner la mirada sobre aquellos que, carentes de los recursos necesarios para influir en los destinos del país, ven sus problemas relegados al segundo o tercer plano. En Chile hay, en la actualidad, una amplia porción de la población que carece de acceso a bienes básicos, como salud, vivienda, educación y justicia. Y, en ese sentido, permanecen aún en la oscuridad. El hecho de que sean ignorados es la señal más clara de que, al día de hoy, ellos siguen siendo los principales marginados, los invisibles. Basta pensar en la situación de los niños del Sename, en los barrios controlados por el narcotráfico o aquellos en que no hay acceso a servicio básico alguno —la marginación urbana—, en la situación de los presos de nuestras cárceles —develada brutalmente por el incendio de la cárcel de San Miguel el año 2010— y en las duras condiciones que viven los inmigrantes en nuestro país.

Esas discusiones no admiten simplismos, pero no pueden ser pasadas por alto. No es exagerado decir que, en muchos sentidos, hoy vivimos cada vez más apartados, segregados y desvinculados unos de otros. Como nos recuerda Michael

Sandel: la democracia no requiere de una igualdad perfecta, pero sí de compartir una vida en común —trabajar por una «sociedad integradora», como invita el Manifiesto— pues solo así podrá importarnos el bien común, esto es, lo que nos afecta a todos[82].



82 Sandel, Michael. *Lo que el dinero no puede comprar.* Debate, 2013.



El Manifiesto en su § 31 afirma categóricamente que «un mínimo de respeto a la ciudadanía exige decir muy claramente que nuestras aspiraciones de mayor justicia presuponen el crecimiento económico para tornarse reales». La afirmación es necesaria: si algo caracterizó a la Nueva Mayoría en materia económica fue el menosprecio por el crecimiento, ya sea porque no se le estimaba prioritario o porque se le consideraba «automático». No hay otra forma de entender, por ejemplo, las declaraciones de las autoridades de gobierno que aseguraban que el «alza de impuestos no tendría efecto alguno en la inversión». Por lo mismo es que corresponde reiterar, pensando en el futuro, que el aludido crecimiento es «material imprescindible» para las conquistas sociales.

Al mismo tiempo, el Manifiesto hace ver que no solo hay que ocuparse de la magnitud del crecimiento, sino que resulta imprescindible atender a la calidad del mismo, lo que supone atender a su sustentabilidad y a una infinidad de otros factores que no deben ser descuidados. No hay exageración alguna en afirmar que el crecimiento es un engranaje complejo, donde determinados granos de arena pueden perturbar el funcionamiento de todos sus mecanismos. Además, un mal ensamble de las políticas públicas con ciertos valores como el emprendimiento y la legitima ganancia, lo pueden hacer perder dinamismo o, aún peor, condenarlo a niveles tan bajos que lo inutilizan como motor del progreso.



Por lo mismo, se hace necesario que recobren protagonismo ciertos temas como la productividad, la relación armónica entre Estado y mercado, y también los diversos aspectos políticos (incluidos los tiempos legislativos) que resultan necesarios para relanzar con nuevo vigor la cuestión del crecimiento.



EL GRAN SALTO: CRECIMIENTO Y PRODUCTIVIDAD

Por Raphael Bergoeing Vela[83]

El crecimiento anual promedio durante el segundo gobierno de la presidenta Bachelet será, utilizando la estimación del Fondo Monetario Internacional para 2017, inferior a dos por ciento. Esta es la cifras más baja para un período de cuatro años desde comienzos de la década de los ochenta, en plena crisis de la deuda externa. Y no da igual, ya que si bien el crecimiento económico no es todo, sin crecimiento es muy poco lo que se puede hacer (cf. § 31). Lo ocurrido recientemente lo confirma: ante la desaceleración, el gobierno se vio obligado a incumplir, por ejemplo, sus compromisos educacionales, de salud y transportes.



I. CANTIDAD Y CALIDAD DEL CRECIMIENTO

El problema, con todo, es también estructural, pues más allá del deterioro de las expectativas, la caída en la inversión y el retroceso de los indicadores sociales observados

83 PhD en Economía, investigador del Centro de Estudios Públicos y profesor del departamento de Ingeniería Industrial, Universidad de Chile.

durante este gobierno, Chile enfrenta un desafío mayor a largo plazo. En efecto, lo que se necesitó para crecer con fuerza durante las últimas décadas y superar al resto de la región es distinto de lo que se requiere ahora para alcanzar a las economías más avanzadas. En la primera etapa de nuestro proceso de desarrollo, la apertura comercial generó las oportunidades productivas, y la institucionalidad macro, al controlar la inflación y suavizar las fluctuaciones económicas, produjo la estabilidad que permitió la inversión. En esa etapa el problema fue de cantidad; hoy, sin embargo, lo que falta es calidad. Así, incluso si recuperamos la confianza con la llegada de un nuevo gobierno, volver a crecer sostenidamente a una tasa tal que, durante la próxima generación, cerremos la brecha que nos separa del desarrollo, exigirá además mejorar significativamente nuestra productividad.

Un ejemplo ilustra la importancia de la eficiencia agregada: si en Chile esta fuera igual a la de Estados Unidos, nuestro producto per cápita anual pasaría desde los cerca de veintitrés mil dólares actuales —ajustado por paridad del poder adquisitivo— a más de cuarenta mil dólares. Porque, pese a que en Chile las horas trabajadas anuales promedio son veinte por ciento más que en Estados Unidos, el producto generado por hora es tan solo veinte dólares, muy por debajo de los setenta dólares conseguidos en el país del norte. Y es precisamente por esta relación virtuosa entre productividad, crecimiento y producto per cápita que la calidad de vida es tan alta en las economías avanzadas. En esas economías, que liberan tiempo laboral para el ocio y recursos invertidos para el consumo, se continúa creciendo, pero no debido a que se trabaje e invierta más, sino porque se trabaja e invierte mejor. Además, en ellas las nuevas tecnologías se desarrollan y adoptan con mayor facilidad, los trabajadores acceden a mejores salarios y oportunidades

laborales, los costos son menores, los precios más bajos y la calidad y variedad de los bienes y servicios disponibles mayores, beneficiando a los consumidores. Es decir, mientras más productivo sea Chile, más mejorará el bienestar de su población.

II. ¿QUÉ HACER PARA MEJORAR LA PRODUCTIVIDAD?

Desde hace rato, sin embargo, la tasa de expansión de nuestra productividad se ha desacelerado. Mientras durante la década de los noventa esta explicó sobre dos puntos porcentuales de crecimiento por año, desde 2000 ha contribuido con menos de la mitad, incluso después de restar al sector minero.



Pero la tarea es compleja. Primero, porque no es posible mejorar la productividad si las dos instituciones principales en una economía moderna, el mercado y el Estado, funcionan mal. Para que el mercado funcione bien, es necesario garantizar niveles adecuados de competencia; para que suceda lo mismo con el Estado, se requiere modernizarlo. Segundo, porque incluso si logramos mejorar el funcionamiento del mercado y del Estado, la experiencia de los países que ya alcanzaron un desarrollo avanzado, como Alemania, Canadá y Nueva Zelandia, muestra que, cuando se comienza a recorrer la segunda mitad del camino al desarrollo, como el que Chile debe iniciar ahora, surgen algunas tensiones que complejizan la implementación de las políticas públicas.

Chile representa el caso más exitoso de desarrollo económico reciente en América Latina. Durante los últimos treinta y cinco años, el ingreso per cápita se multiplicó prácticamente cuatro veces, el doble de lo logrado durante las

ocho décadas previas. Así, de ser un país con un nivel de desarrollo promedio en la región, nos transformamos en el más avanzado. Un caso opuesto ha sido Venezuela, que durante el mismo período se mantuvo literalmente estancado. El impacto social en Chile ha sido enorme: por ejemplo, la pobreza cayó desde cerca de cuarenta por ciento de la población a siete —utilizando un indicador comparable— y la expectativa de vida aumentó diez años. Pero, como ocurre en todas las economías de ingreso medio, los desafíos pendientes siguen siendo muchos y complejos. Recorrer este camino no es una tarea simple. Por eso, una vez recuperada la confianza, será necesario, como ya se señaló, mejorar el funcionamiento del mercado y del Estado.



III. EL DESAFÍO DEL MERCADO

La exitosa experiencia chilena de las últimas décadas es anómala en el contexto internacional. No es común que una economía con una estructura productiva tan concentrada alcance elevadas tasas de crecimiento de su producto durante períodos largos de tiempo. De hecho, hasta ahora esta alta concentración productiva, reflejada, por ejemplo, en una gran proporción de nuestras exportaciones en unos pocos recursos naturales, no impidió que lideráramos el crecimiento en América Latina. La razón es que hubo dos factores puntuales que colaboraron. Uno de ellos fue el aumento en la participación laboral femenina, que pasó desde treinta por ciento en 1990 a casi cincuenta por ciento en la actualidad. El otro fue la enorme entrada de capitales asociada con la inversión minera, favorecida durante los años noventa por el regreso de la democracia y la certeza de que sería mantenida la institucionalidad legal. Hacia adelante,

sin embargo, ni la expansión de la participación femenina ni la inversión minera podrán continuar contribuyendo con tanta fuerza al crecimiento. La primera ya alcanzó niveles similares a los observados en economías como la nuestra, y los mayores costos de explotación que resultan de la caída en la ley de los yacimientos, junto a exigencias medioambientales más estrictas, reducirán el número de proyectos mineros privadamente rentables. Por lo tanto, la baja diversificación productiva estaría empezando a limitar efectivamente nuestra capacidad de crecimiento sostenido, más aún después de transcurridos casi cuarenta años desde el inicio del proceso de reformas promercado, cuya contribución a mejorar nuestra eficiencia agregada puede haberse agotado.

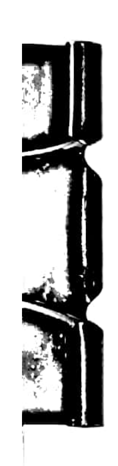


La concentración excesiva de la producción en unas pocas industrias intensivas en recursos naturales, o la existencia de pocos productores en cada industria, pueden transformarse en una barrera para las ganancias de productividad por varias razones. Entre ellas, porque limitan la competencia, la capacidad para adaptarse a nuevas condiciones productivas y el desarrollo tecnológico generalizado. Además, el que una parte importante de la producción de recursos naturales —en el caso de Chile, fundamentalmente cobre— sea realizada por una empresa que es propiedad del Estado, impone un desafío productivo adicional. Así, en la medida que una empresa estatal enfrenta presiones políticas de corto plazo y debe responder a un conjunto amplio y no siempre coordinado de dueños, se dificulta el desarrollo de planes de inversión a largo plazo.

IV. EL LASTRE DEL ESTADO DÉBIL

El Estado enfrenta otros desafíos más. Porque los beneficios de una política pública son siempre eventuales y, muchas veces, no inmediatos, mientras que sus costos son conocidos y ocurren en seguida. Así, un Estado débil es susceptible de ser capturado por parte de grupos de interés que impiden los cambios, para mantener sus beneficios particulares, en desmedro de lo público (cf. § 25).

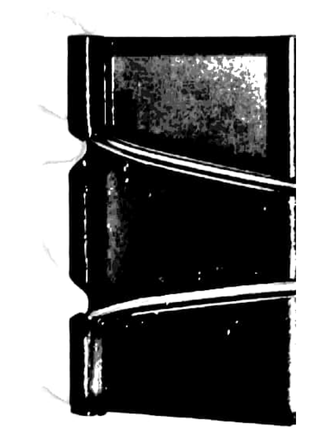
Con todo, un Estado institucionalmente frágil difícilmente podrá asumir sus tareas (cf. § 21). Esta limitación se exacerba, además, al considerar que muchas políticas pro-crecimiento son complementarias. Es decir, la existencia de barreras al crecimiento, como resultado de fallas de mercado o del Estado, se retroalimentan, potenciándose entre sí. Por ejemplo, si un mercado es poco competitivo, el impacto de reformas orientadas a mejorar la información disponible en ese mercado se diluye. Y lo mismo ocurrirá si el Estado no tiene la capacidad para cumplir adecuadamente con sus funciones regulatorias y, en general, de política pública, coartando la capacidad de crecimiento de largo plazo del país.



En particular, una falencia del Estado en Chile para cumplir sus funciones adecuadamente consiste en la inexistencia de un sistema apropiado de medición de impacto de las reformas, lo que dificulta la coordinación entre autoridades y la justificación *ex ante* de políticas y regulaciones. Además, esto limita la generación de indicadores de evaluación para el seguimiento durante su implementación. Este problema se agrava debido a que los técnicos encargados de las políticas están en los ministerios, especialmente en Hacienda, por lo que el diseño y contenido de las reformas no enfrenta contrapartes técnicas independientes. En

otros lugares, como Australia, una Comisión Nacional de Productividad, autónoma del ejecutivo, realiza los estudios y valida su contenido específico, reduciéndose el riesgo de captura de las reformas por intereses de corto plazo.

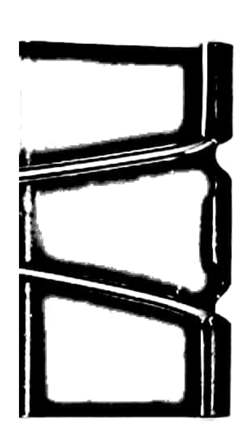
La falencia anterior se agrava debido a la ausencia en los ministerios sectoriales de un contrapeso técnico con atribuciones, alternativo al que existe en el Ministerio de Hacienda. En una empresa, salvo en situaciones de crisis financiera, no es el gerente de finanzas quien define las estrategias de desarrollo. En la política pública chilena, sin embargo, y como si siguiéramos limitados exclusivamente por la falta de liquidez que caracterizó al período tras la crisis de la deuda a comienzos de los años ochenta, los responsables del presupuesto anual tienen, *de facto*, el poder de la decisión final sobre el qué y el cómo, en materia de política pública. Es necesario, por lo tanto, fortalecer los ministerios sectoriales, de modo de poder pensar reformas de largo plazo más allá de las restricciones contables inmediatas.



V. LAS NUEVAS TENSIONES

Los retos estructurales de Chile, reflejados en un mercado poco competitivo y un Estado institucionalmente frágil, no son las únicas dificultades que enfrentaremos durante el tiempo que viene. De acuerdo a la experiencia de países que ya recorrieron este camino, surgirán varias tensiones que acrecentarán nuestro desafío.

Una primera tensión que enfrentaremos será entre estabilidad individual y flexibilidad microeconómica. Porque el *statu quo* es cómodo y el cambio asusta. Pero, aunque resulte obvio decirlo, el mundo cambió. En el mercado laboral esto es evidente. En Estados Unidos, el país desarrollado



con menor desempleo, en 1960 una persona trabajaba en promedio doce años en el mismo lugar, hoy la gran mayoría se cambia de trabajo antes de tres años, y una de cada cinco personas activas, especialmente mujeres, jóvenes y adultos mayores, trabaja desde su casa, con jornadas parciales y sueldos variables. En Chile, sin embargo, la legislación, haciendo caso omiso de la heterogénea realidad productiva de las empresas y las distintas necesidades de las personas, impone que las jornadas laborales sean iguales en todos los sectores y períodos del año. Un ejemplo de política que compatibiliza la búsqueda personal de ingresos estables con las ventajas productivas de la adaptabilidad laboral es el Seguro de Cesantía. De hecho, en varias ocasiones la OCDE nos ha sugerido fortalecerlo, al mismo tiempo que reduzcamos las indemnizaciones por años de servicio. Pero la reciente reforma laboral omitió este tema. El contenido de la discusión demuestra cuán difícil es plasmar estas recomendaciones al diseñar la institucionalidad laboral. Y algo similar ocurre, por ejemplo, en el ámbito de la educación, la salud y la previsión.

Una segunda tensión surgirá por la contradicción entre parsimonia y reformas simultáneas. Porque ningún gobierno puede hacer demasiado, menos en un Estado precario. De hecho, hay consenso sobre que uno de los principales errores del gobierno actual fue intentar una agenda desmesurada. Aquí, la prudencia es de sentido común: avanzar sin parar, sería avanzar sin pensar. El problema es que, de acuerdo a la evidencia académica, y tal como fue señalado, muchas reformas son complementarias. Es decir, los beneficios de las políticas públicas se potencian entre sí. Una reforma necesita a otras reformas para fortalecer su contribución. En el extremo, en un país demasiado pobre, plagado de distorsiones y de fallas de mercado y de Estado, una reforma

aislada que corrija alguna de ellas en particular tendría nulo impacto. Es fundamental, por lo tanto, priorizar responsablemente la agenda, asumiendo compromisos alcanzables, pero, al mismo tiempo, que se potencien entre sí.

La tercera tensión resultará de la necesidad de aplicar reformas crecientemente complejas en democracia. La alternancia en el poder limita la duración de los gobiernos. Por lo general, sin embargo, las buenas políticas públicas requieren tiempo para manifestar sus beneficios e incluso pueden imponer costos en lo inmediato (cf. § 22). Lamentablemente para la política pública, la reforma constitucional de 2005 redujo el período presidencial a cuatro años, sin reelección inmediata. Hoy es más difícil para un gobierno en Chile realizar reformas económicas a largo plazo. Y en el futuro esto empeorará, en la medida que, como se dijo, las reformas pendientes son menos obvias y más variadas. Porque ya no quedan balas de plata. Lo que falta es un conjunto amplio de reformas microeconómicas, la mayoría de ellas resistidas por grupos de interés preocupados de preservar sus rentas. De este modo, no debe extrañar que una de las características de las agendas de productividad anunciadas durante los últimos cuatro gobiernos haya sido su falta de continuidad. Con todo, fortalecer grupos técnicos encargados del diseño e implementación de estas políticas se transforma en un imperativo.



VI. LA ALIANZA ENTRE MERCADO Y ESTADO

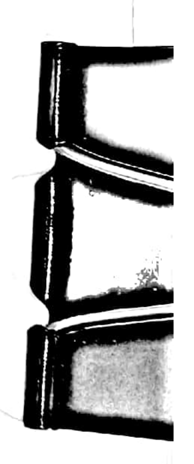
Alcanzar el desarrollo exige más mercado y también más Estado (cf. § 22). El mercado, como ya señalamos, debe ser competitivo para promover un crecimiento virtuoso, que genere productos y servicios de mayor calidad, más

variados y a menores precios (cf. § 32). Y cuando el mercado no es capaz de asegurar suficiente competencia, el Estado debe forzarla, como ocurrió con las licitaciones de carteras de afiliados al sistema previsional privado. Además, el Estado tienen un rol fundamental proveyendo bienes públicos, los que, al aumentar el ingreso per cápita, crecen en importancia, incluso proporcionalmente al ingreso. Finalmente, el Estado tiene la obligación de apoyar a quienes, por desigualdades de cuna o simple mala fortuna, acaban en una situación económicamente precaria (cf. § 27). La política social debe ser un imperativo primordial de la función pública en el futuro. Preocupa entonces la tendencia en Chile a confrontar, desde las preferencias ideológicas, al Estado y al mercado.

Por lo tanto, un mensaje final: así como el Estado no es de izquierda, el mercado no es de derecha. Ambos son esenciales para alcanzar el desarrollo. Si uno falla, todo falla.

El Manifiesto en su § 14 alude a que «la nación es tributaria del pasado y está abierta al futuro, lo que impone serias exigencias de administración de lo recibido y de respeto por las generaciones que vendrán. Estas son exigencias de justicia intergeneracional». Más adelante destaca la importancia de mantener un «sistema previsional sustentable» y de lo pernicioso que resulta «financiar nuestros deseos de bienestar actual con deudas [...] que deberán pagar nuestros hijos y nietos».

En nuestro país el debate previsional es intenso y de gran importancia política y electoral, pero hasta ahora ha discurrido por avenidas que, entre otros aspectos, enfatizan el monto de la cotización y quién debe hacerse cargo de ella, la edad apropiada para la jubilación, el gasto en que debe incurrir el estado por vía del «pilar solidario» y el funcionamiento de la industria de AFP. Sin embargo, poco y nada se analizan las diferencias conceptuales entre los distintos regímenes previsionales y mucho menos se debate acerca de los valores y virtudes que ellos promueven o desprecian. ¿Cuál es la legitimidad de la obligación de cotizar en un régimen de capitalización individual y cuál es la ilegitimidad escondida en promover un régimen de reparto? ¿Qué importancia tiene para una sociedad —no ya solo para el sistema previsional— el que se valore la responsabilidad de prevenir, lo que se traduce en una conducta de ahorro, y que se respete la libertad de elegir la organización prestadora que invertirá esos recursos?



Si la vida en sociedad no solo otorga derechos sino que exige deberes, resulta necesario realizar una reflexión de alcance más general acerca de los principios, valores y virtudes que deben inspirar un sistema previsional que sea más pertinente.



SISTEMA PREVISIONAL: ÉTICA Y PRINCIPIOS

Por Salvador Valdés Prieto[84]

Durante la vejez no podremos vivir de nuestro ingreso laboral contemporáneo. Por eso, nuestra tranquilidad en esa época de la vida depende de que en la fase anterior seamos «previsores». Hay dos modos principales de prever para la vejez que coexisten en las sociedades modernas. Ellos son las pensiones contributivas y las no contributivas. Sus lógicas son diferentes, como veremos a continuación.

I. PENSIONES CONTRIBUTIVAS: TRES VIRTUDES

La modalidad más básica consiste en ahorrar, es decir, sacrificar algo de consumo presente para trasladar poder de compra hacia adelante, hacia nuestra futura vejez. Esta vía no es estrictamente individual, porque el ahorro es más confiable y más eficaz cuando utilizamos instrumentos de intercambio voluntario donde «el otro» es esencial. En el ciclo de ahorro y desahorro, el «otro» es quien acepta hoy

84 Doctor en Economía, Massachusetts Institute of Technology; Ingeniero Civil, Pontificia Universidad Católica; profesor titular de Economía de la Pontificia Universidad Católica e Investigador de Clapes UC.

nuestros recursos y se compromete a entregarnos recursos en el futuro.

Por ejemplo, cuando ahorramos mejorando nuestra vivienda, confiamos en los derechos de propiedad que se han acordado a los propietarios de vivienda, materializados en registros en el Conservador de Bienes Raíces (respaldado por el Estado). También confiamos en los compromisos políticos de limitar los impuestos futuros sobre las viviendas y sus transacciones (otra vez el Estado) y confiamos en que seremos protegidos de eventuales delincuentes que intenten apropiarse por la fuerza de nuestra vivienda. Más adelante, al retirarnos del mercado laboral remunerado, esta inversión nos permitirá, por ejemplo, cambiarnos a una vivienda más pequeña, tanto porque tenemos menos hijos viviendo con nosotros como con el fin de usar la diferencia de precio para complementar la pensión durante esta fase.



Uno de esos usos podría ser comprar un seguro de longevidad a alguna compañía aseguradora, es decir, una pensión vitalicia en dinero. Aquí también es crucial la participación de «otros», como el asesor que nos ayuda a buscar la oferta más conveniente, las compañías que arriesgan capital accionario para respaldar la pensión vitalicia fija en UF que nos ofrecen y el supervisor (el Estado), que vigila la solvencia de las compañías de modo continuo en el tiempo, con el fin de que sus promesas de pago sean cumplidas.

Son muchas las virtudes humanas involucradas en estas interacciones. Para el individuo, las tres principales son: (1) la capacidad de prever aquella fase en que no podrá ganar remuneración; (2) la capacidad de traducir esa visión en una conducta de ahorro (sacrificar el consumo inmediato); y (3) la capacidad de invertir esos recursos de modo productivo y seguro. Sin embargo, muchos sufrimos debilidades en estos ámbitos.

Desde la creación de la seguridad social en la Alemania de Bismarck, los estados modernos intervienen para compensar estas debilidades. Para mitigar la imprevisión y la tendencia a posponer el sacrificio que muchos sufrimos, ellos crearon la obligación de cotizar a un plan de pensiones contributivo. Y con el fin de apoyar a quienes sufren déficits de educación financiera, no son expertos en invertir y enfrentan altos costos de transacción, los estados modernos promueven y supervisan vehículos especializados de inversión y seguros, administrados por profesionales.

En todo sistema contributivo de pensiones, la pensión de cada uno aumenta en proporción al volumen de cotizaciones realizadas en el pasado por esa misma persona. Este atributo expresa y promociona las tres virtudes humanas de la previsión, el ahorro y la inversión productiva y segura.



Lo importante es que el derecho a una pensión contributiva solo se gana al completar una vida de cotizaciones al sistema de pensiones contributivas. Una persona que trabaja una vida completa pero nunca cotiza, sea porque ahorra por su cuenta por fuera del sistema de pensiones o porque consume de inmediato todo lo que gana, no adquiere el derecho a una pensión contributiva. En todo caso, si esa persona queda indigente en la vejez recibirá de todas maneras una pensión «no contributiva» o «básica solidaria», como veremos.

Las pensiones contributivas incentivan comportamientos valiosos, individual y socialmente. Nos liberan de aquellas nebulosas que desvinculan los derechos de las obligaciones. Nos liberan de aquel populismo que declara «todos necesitamos de una jubilación para tener una vida digna», sin exigir nada en términos de años de trabajo y cotización. A la inversa, desconectar la obligación de cotizar del derecho a una pensión contributiva minimiza nuestra conciencia previsional individual y social.

II. LAS PENSIONES NO CONTRIBUTIVAS: EL MITO DE LA UNIVERSALIDAD

En las sociedades modernas coexiste otro modo de cubrir los gastos durante la vejez: las ayudas de terceros. Cuando aquel tercero actúa de modo voluntario y en secreto, podemos describir su ayuda como idealmente caritativa. Cuando se usan procesos de decisión colectiva para acordar destinar recursos del tesoro público a ayudar a las personas mayores con alguna pensión mensual, existe una intermediación del sistema político. Esto es importante, porque en Chile y en otras democracias las personas mayores votan más que los menores de cuarenta años. Ese comportamiento tienta a los políticos a ganar votos ofreciendo ayudas superiores a las personas mayores que a las personas con más necesidades en los grupos de edad que se abstienen más (los jóvenes), o que no votan, como los niños.



Las ayudas originadas de este modo, con recursos del estado, son las «pensiones no contributivas». Cuando su origen es benevolente, ellas materializan la solidaridad entre los miembros de una comunidad nacional.

Este gasto público puede ser financiado aumentando impuestos —lo cual es resistido y genera distorsiones— o rebajando otros gastos del Estado, lo que también es resistido si desatiende otras demandas de los votantes o necesidades sociales. Una tercera fuente es reasignar a este uso en particular algunos ingresos de capital del Estado —por ejemplo, los dividendos que pagan las empresas estatales o la rentabilidad de un gran fondo soberano—, sacrificando otros usos que pueden ser más urgentes.

En buena parte de los países avanzados, incluidos los países de Escandinavia y Norteamérica, el acceso a la pensión no contributiva está siempre condicionado a que el benefi-

ciario cumpla requisitos de vulnerabilidad. Si los requisitos están bien diseñados, esta focalización permite conciliar el objetivo social de ayudar más a aquellas personas mayores con peor nivel de vida, con la necesidad de atender otras demandas de gasto público y de evitar impuestos aplastantes. También ocurre esto en Chile desde la creación de la Pensión Asistencial en 1975, extendida luego por la reforma de 2008 que cambió su nombre a Pensión Básica Solidaria y graduó las ayudas creando el Aporte Previsional Solidario (APS).

En esos países y en Chile hasta ahora, el atributo central de la pensión no contributiva de vejez es la intención de que su monto sea inversamente proporcional a una estimación del nivel de vida contemporáneo del beneficiario. La pensión no contributiva no es un «derecho» que se gane al completar una vida de esfuerzo laboral. Solo se accede ella cuando el nivel de vida en la vejez desciende a aquel rango de vulnerabilidad que la sociedad ha decidido aliviar con un aporte mensual de dinero.



Rechazamos la pensión no contributiva «universal». Ella es un análogo cercano de la «gratuidad universal» para la educación superior. Ese diseño existe en un puñado de países ricos por razones históricas particulares que revisaremos. En el caso general, una pensión no contributiva universal es injusta, porque consume enormes cantidades de recursos fiscales con un objetivo indefendible: suplementar los ingresos de aquellas personas mayores que ya acceden a significativos recursos de otros orígenes. Además, este destino de recursos fiscales se traduce en impuestos excesivos que frenan a toda la sociedad y obligan a desatender otras necesidades donde los recursos fiscales son indispensables.

III. ¿CAPITALIZACIÓN INDIVIDUAL O REPARTO ESTATAL?

Existen tres mecanismos de financiamiento para cualquier tipo de pensión.

El primero consiste en recurrir a los impuestos generales y a la racionalización del gasto público. Es una fuente de recursos contemporánea.

El segundo mecanismo es la capitalización, caracterizada porque el ahorro ocurre primero y los beneficios vienen después. Esa diferencia temporal permite agregar una gran fuente de fondos al sistema de pensiones, que son los intereses ganados por el acervo ahorrado. El ingreso por intereses se suma a las cotizaciones y juntos permiten financiar pensiones mayores que si solo se dispone de cotizaciones. También se caracteriza la capitalización por respaldar en todo momento las promesas de pensión ya emitidas, con inversiones protegidas por derechos de propiedad a favor de la institución previsional, en representación de los afiliados. Estas inversiones protegidas se denominan «fondo de pensiones».



El tercer mecanismo es el financiamiento con cotizaciones contemporáneas, o *pay as you go*, denominado «reparto» en los idiomas latinos. En este caso, la «cotización» de todos los afiliados activos en el mercado laboral remunerado se utiliza contemporáneamente en pagar pensiones a otros, es decir, a los afiliados ya retirados. Como no hay diferencia temporal, no hay ingreso por intereses. Esa ausencia obliga a este mecanismo a brindar pensiones inferiores a las de capitalización, para una misma cotización, una vez que se asienta o madura.

Un atributo central del «reparto» es que, una vez maduro, aplica a sus afiliados un impuesto oculto. En efecto,

el afiliado podría haber aprovechado la diferencia temporal entre su cotización y su pensión de retiro para ganar intereses. Pero no puede hacerlo, al ser obligado a cotizar a un plan de reparto.

Es éticamente reprobable que la creación de un plan de reparto oculte sus impuestos: en distintos episodios históricos, ellos se han escondido prometiendo a los cotizantes jóvenes que ellos también recibirán pensiones adicionales gracias a la expansión del reparto. Sin embargo, se les oculta que las pensiones extras son poco más de la mitad de las que habrían obtenido ganando intereses para sus cotizaciones. En vez de reconocerlo, se les miente sugiriendo que estarán mejor.

La contrapartida de ese impuesto oculto es que la introducción o ampliación de un plan de reparto permite a las primeras generaciones de beneficiarios recibir una pensión completa habiendo cotizado solamente durante una fracción de una vida laboral completa (o incluso sin cotizar nada más, como se propone hoy en Chile). De este modo, la introducción o ampliación del reparto siempre genera una redistribución, por una sola vez, a favor de las generaciones ya adultas o retiradas, a costa de todas las generaciones subsiguientes que se pierden los intereses. Una vez maduro, se aplica el impuesto oculto, cuya recaudación se utiliza para financiar el subsidio otorgado a la generación inicial.



Si se autorizara a los afiliados a dejar de cotizar a un sistema de pensiones financiado por reparto, los afiliados previsores saldrían del mismo, con el fin de acceder al ingreso por intereses. Si esa salida voluntaria fuera masiva, impediría que la institución costeada por financiamiento contemporáneo continúe cubriendo los compromisos de pensión ya adquiridos. Por evitarlo, los gobiernos obligan a los afiliados a seguir cotizando a los sistemas financiados por reparto maduro.

El reparto pareciera ser incompatible con la libertad de elección del afiliado joven: si se concede esa libertad, el sistema de pensiones quiebra. Efectivamente, esa limitación es la necesaria contrapartida del impuesto oculto, como muestra la siguiente analogía: si en el pasado el Estado incurrió en una fuerte deuda pública para financiar una inversión de mil millones de dólares que luego fracasó, hoy todos debemos pagar impuestos adicionales para servir los intereses de esa deuda. Si se diera a cada uno la libertad de no pagar ese impuesto adicional, el Estado incumpliría su deuda y caería en la insolvencia. En suma, la libertad de elección *ex post* no es compatible con la capacidad de comprometerse aplicada *ex ante*.



IV. LA ÉTICA TRAS EL FINANCIAMIENTO DE LAS PENSIONES

¿Cuáles son las diferencias éticas entre la obligación de cotizar propia de la capitalización y la obligación análoga del reparto? En la capitalización, la obligación de cotizar es legítima porque su fin es ayudar a las personas a superar su imprevisión y su tendencia a posponer el sacrificio. En el reparto, en cambio, la obligación de contribuir es una necesidad fiscal, pues su objetivo es continuar extrayendo el impuesto oculto heredado del pasado, cuando se concedió el beneficio a alguna generación inicial.

El resultado de esta comparación ética depende de cuál fue el origen del beneficio concedido a esa generación inicial. Si ese beneficio fue concedido con el fin de ganar la voluntad del electorado en el corto plazo, ocultándole que se gravaría a todas las generaciones una vez que madurara la expansión del reparto, el origen es ilegítimo.

Otra posibilidad es que el origen de ese beneficio haya sido un acto de solidaridad intergeneracional, que buscó subsidiar a una generación que sufrió un infortunio, con recursos que serían obtenidos de las generaciones subsiguientes (por medio del impuesto oculto en el reparto). En este caso, el origen habría sido legítimo.

Es posible dilucidar el calibre ético del subsidio original con una sencilla prueba empírica. Cuando se amplió el reparto, ¿era claramente más pobre la única generación que recibiría los beneficios, que la primera de las generaciones que los pagarían, es decir que los trabajadores activos contemporáneos? En Holanda después de la Segunda Guerra Mundial la clase media mayor de cincuenta años había perdido todos sus ahorros y era mucho más pobre que los jóvenes de veinte y treinta años. Por eso, la ampliación del reparto para ayudar de inmediato a los mayores de cincuenta años por medio de una pensión contributiva universal fue éticamente defendible en dicho país en 1948.

V. EL CASO DE CHILE HOY

En el Chile de 2017, en cambio, el nivel de vida de los mayores de sesenta y cinco años es muy similar al nivel de vida de las personas de treinta y cinco a cincuenta y nueve años de edad, como demuestran varios estudios empíricos. Por ello una expansión del reparto sería ilegítima aun en ausencia de la contracción demográfica que nos afecta.

En el Chile de 2017 la obligación de cotizar para pensiones contributivas solo puede ser defendida mientras el financiamiento sea de capitalización individual. En efecto, si esas pensiones fueran financiadas por reparto habría una

injusticia contra las generaciones jóvenes, pues ellas no son más ricas que los ya pensionados hoy.

En resumen, para pensiones cuyo monto aumenta en proporción a las cotizaciones que cada uno realizó en el pasado, el reparto debe ser rechazado por razones éticas en el Chile actual.

Una ampliación del reparto solo sería válida hoy en Chile como herramienta para financiar ayudas nuevas a segmentos de personas mayores cuyo nivel de vida esté demostradamente deteriorado. Este es el caso, por ejemplo, de las personas mayores en situación de dependencia severa. Algunos estudios estiman que el costo de vida de una persona mayor se triplica una vez que inicia una dependencia severa. Por efecto de la contracción demográfica (menos hijos) y de la longevidad creciente, la cuarta edad en dependencia severa es cada vez más numerosa y onerosa para sus hijos. La presencia de ese grupo infortunado es compatible con que las demás personas mayores, libres de la dependencia severa, tengan un nivel de vida casi igual al de los trabajadores, que son más jóvenes.



El principio ético es claro: solo es lícito ampliar excepcionalmente el reparto cuando su fin es apoyar a un grupo que ha sufrido un infortunio de magnitud suficiente, que justifique gravar de modo permanente a los jóvenes desde allí en adelante, con la pérdida de los intereses que brinda la capitalización.

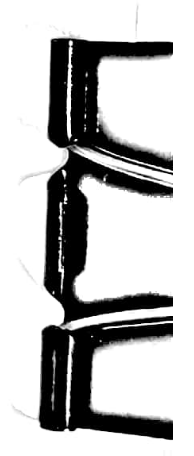
VI. REDISTRIBUIR DOS POR CIENTO DE COTIZACIÓN ES IGUAL QUE AHORRAR DOS POR CIENTO DEL GASTO FISCAL

También es necesario identificar los impuestos contemporáneos netos que conviene usar para financiar las pensiones

no contributivas. Se trata de una decisión prudencial, que es contingente a la situación específica de la sociedad y del fisco.

Hoy sería particularmente ineficaz y contraproducente elevar nuevamente los impuestos corporativos. En efecto, la base de este impuesto es el capital corporativo, que es altamente móvil entre países. En un mundo donde la «competencia fiscal» es creciente, sería una imprudencia insistir en ese camino en vez de desandar los excesos recientes.

En el Chile de hoy, la fuente de recursos que aparece como éticamente prioritaria es racionalizar el gasto público, que ha crecido inorgánicamente en los últimos años. En efecto, una racionalización de apenas el dos por ciento del gasto público recaudaría el mismo volumen de recursos que un impuesto de dos por ciento a los empleos con seguridad social contributiva. El volumen del gasto público que justifica una reorientación es probablemente mucho mayor que los recursos que podría reunir ese impuesto al empleo con seguridad social.



Por lo tanto, hoy no se justifica recurrir a impuestos al empleo con seguridad social, ni a impuestos a la renta personal, ni al impuesto al valor agregado. Basta con reducir gastos superfluos en el Estado.

VII. AFP: MÁS COMPETENCIA, MÁS TRANSPARENCIA Y MÁS CONTROL

Los sistemas de pensiones requieren de servicios administrativos.

Cuando el Estado realiza estas prestaciones con personal propio, creando organismos burocráticos y monopólicos, la calidad del servicio al ciudadano sufre y el costo fiscal es

excesivo. Chile ha avanzado en crear opciones por medio de licitaciones a organismos proveedores privados, sujetos a una estricta fiscalización por parte de una o más superintendencias. Estos avances se basan en principios.

El primer principio clave es la competencia. En el caso de la previsión, la competencia funciona con eficacia solo cuando el Estado licita la prestación del servicio. No conviene dejar todo a la elección individual, porque se ha comprobado que en los estratos masivos hay una fuerte insensibilidad a diferencias de comisión y a diferencias de rentabilidad promedio entre proveedores. Por otra parte, Chile ya ha aprendido a combinar una licitación de una asignación de afiliados por defecto, con mantener la libertad individual para cada afiliado asignado de cambiarse más adelante a otro prestador. Es sabido que pocas personas ejercerán esa opción de salida en el segmento masivo, excepto en eventos extraordinarios. Ese conocimiento ha sido aplicado con éxito en la licitación de servicios de AFP para afiliados nuevos, la cual recomienda extenderla a segmentos de afiliados antiguos.



El segundo principio clave es la transparencia, que tiene varias dimensiones. Por una parte, las elecciones que hacen los afiliados son varias e importantes. Es una obligación ética proveerles información oportuna, veraz y en formatos de fácil comprensión. En esta materia hay muchas oportunidades de mejora.

También es necesario generar estadísticas de calidad respecto del sistema de pensiones en su conjunto, con el fin de educar a la ciudadanía y de sustentar el debate público. Por ejemplo, recién en 2017 la Superintendencia inició la publicación de pensiones promedio distinguiendo según cuántos años cotizó cada pensionado. Sin embargo, lo hizo solo para el sistema de capitalización: está pendiente

publicar la información análoga para las Cajas del sistema antiguo. El valor educativo de esta información es grande, aunque todavía es incompleta. Otro ejemplo: en la actualidad la Superintendencia reporta la pensión promedio de los hombres, las que descuentan aquellos recursos que la ley los obliga a destinar a financiar una pensión de viudez para sus cónyuges. Sin embargo, las estadísticas sobre las pensiones que reciben las mujeres omiten sumar las pensiones de viudez aportadas por los cónyuges. Cuando esta información esté disponible, el debate sobre las pensiones de las mujeres será menos vulnerable a mitos y falsedades.

El tercer principio es el control. En seguridad social es indispensable que los prestadores de servicios estén sujetos al control por parte de la sociedad y especialmente de los afiliados. Un modo clave de control está provisto por la libertad del afiliado de elegir a su prestador, ejerciendo el derecho a salida. Los prestadores de servicios previsionales que han sido dotados de un monopolio legal tienen una larga historia de fracasos en Chile y el mundo, empezando por las antiguas Cajas. Un monopolio legal es un atentado contra el ciudadano, pues le quita una defensa básica contra los abusos de los grupos ideológicos y políticos que capturan a aquellos prestadores dotados de un monopolio legal.



El control también incluye un desarrollo pleno del derecho a participar. En una sociedad justa, los afiliados a la seguridad social acceden a canales que permiten la deliberación razonada con el prestador, es decir, no se restringe a los afiliados al «si no le gusta, cámbiese, pero calladito». El derecho a opinar puede ser fortalecido creando un Comité de Propietarios de Fondos en cada prestador de servicios (AFP), con la facultad y recursos para encargar estudios expertos que analicen y cuestionen aspectos del servicio ofrecido por ese prestador. Estos estudios, una vez difundidos,

pueden generar un sano debate entre el Comité de Propietarios de Fondos y la entidad prestadora de servicios (la AFP), que obligará en muchos casos a una mejor adaptación de la conducta de esta última. Es importante que los miembros del Comité de Propietarios sean elegidos por sorteo con el fin de evitar costosas campañas y malas prácticas, y también que reúnan conocimientos previsionales adecuados.

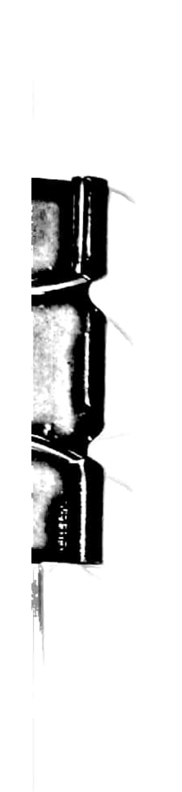
De este modo, el derecho a salida y el derecho a opinar se complementan, estructurando una sociedad donde lo público excede a lo estatal, en beneficio del ciudadano.



En el *Manifiesto por la república y el buen gobierno* se apela a la importancia de tomarse en serio la libertad económica y la economía de mercado. Ello no solo requiere estar alerta ante las intromisiones excesivas del Estado en el plano económico, sino también poner el foco en los comportamientos de los agentes como fuentes de legitimidad del mercado. Se trata, señala el texto, «de dar forma a una economía que funcione de manera coherente con el juego democrático, donde el poder económico no se sitúe más allá de la legalidad, esté dividido, se excluyan las prácticas contrarias a la libre competencia y todos tengan la oportunidad de emprender» (§ 33).

Este es un llamado esencial y particularmente pertinente al momento que vive Chile, marcado por serios cuestionamientos a la legitimidad del mercado y del llamado «modelo económico». En el plano político, es un grave error pensar que para la defensa de la economía de mercado baste simplemente mostrar sus innegables éxitos en términos de progreso económico. Un error que la derecha ha cometido una y otra vez. Y es que, en último término, la validación y legitimidad del mercado pasa, por un lado, por que sea percibido como un espacio de juego justo y, por otro, como una plataforma de acceso abierto anclado en la competencia. Solo en este contexto, cobra cabal sentido y justificación la dimensión moral de la libertad económica como fuente de emancipación y construcción de proyectos vitales.





ECONOMÍA DE MERCADO Y LEGITIMIDAD: ¿DE QUÉ DEPENDE?

Por Ignacio Briones Rojas[85]

I. ¿UN MERCADO SIN REGULACIONES?

En *La riqueza de las naciones*, apelando a la industria bancaria, Adam Smith invocaba la necesidad de regularla legalmente para protegernos de «un puñado de individuos que ponen en riesgo la seguridad de la sociedad como un todo». Aunque esas restricciones, decía el escocés, podían verse como una «violación de la libertad natural», con ironía señalaba que también lo sería la obligatoriedad de instalar un cortafuegos entre dos casas para evitar que un incendio se propague.

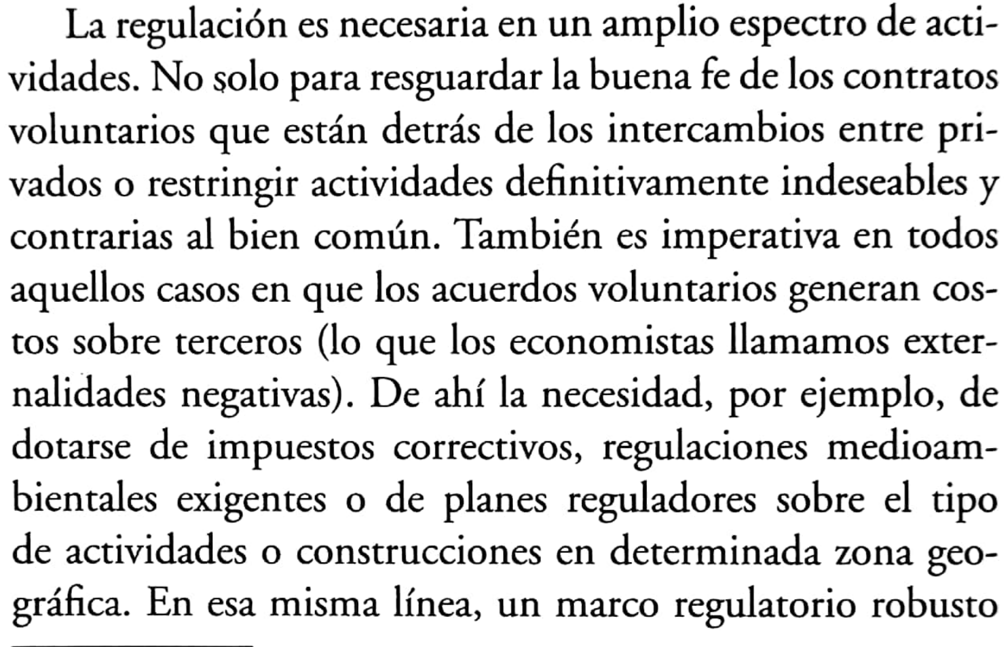


El pasaje anterior debería dejar claro que la sociedad comercial (economía de mercado) que Smith defendía requiere de regulaciones para su funcionamiento, aun a costa de sacrificar ciertas libertades económicas. Por obvio que resulte, se trata de una precisión relevante. Lo es porque entre algunos partidarios del libre mercado muchas veces subsiste la creencia de que el único rol del Estado en esta materia

85 PhD en Economía. Profesor y decano, Escuela de Gobierno, Universidad Adolfo Ibáñez.

debería limitarse a proteger los derechos de propiedad, dejando al mercado perfectamente libre en todo lo restante y confiando ciegamente en la autorregulación[86]. Naturalmente, esto es una simplificación burda: la autorregulación es condición necesaria pero no suficiente. Lo concreto es que el sano funcionamiento del mercado requiere de leyes, regulaciones y sanciones efectivas a quienes las trasgredan. Por supuesto, el extremo opuesto, de una injerencia regulatoria excesiva, sería asfixiar al mercado. Autorregulación y regulación están necesariamente conectadas: sin una ética de los agentes que los contenga de deshonrar lo que es justo, la institucionalidad se tornaría en un estado policial.





La regulación es necesaria en un amplio espectro de actividades. No solo para resguardar la buena fe de los contratos voluntarios que están detrás de los intercambios entre privados o restringir actividades definitivamente indeseables y contrarias al bien común. También es imperativa en todos aquellos casos en que los acuerdos voluntarios generan costos sobre terceros (lo que los economistas llamamos externalidades negativas). De ahí la necesidad, por ejemplo, de dotarse de impuestos correctivos, regulaciones medioambientales exigentes o de planes reguladores sobre el tipo de actividades o construcciones en determinada zona geográfica. En esa misma línea, un marco regulatorio robusto

86 Al momento de escribir estas líneas se produjo un importante debate respecto a la construcción de megaedificios en Santiago de hasta tres mil departamentos y que fueron criticados por su excesiva densidad, problemas de privacidad e iluminación natural, carencia de áreas verdes y efectos adversos en el entorno y en el resto de los vecinos. Ante el impacto público, no deja de ser sorprendente la respuesta de personeros gremiales quienes responsabilizaron a la falta de normativa. Siendo esto cierto, las preguntas que naturalmente surgen son las siguientes: ¿Dónde está la autorregulación? ¿No es acaso esa una función gremial? ¿La regulación es un techo o un piso? En ausencia de reflexión sobre estas preguntas, no nos lamentemos luego si la regulación se deja caer con el tejo pasado.

es necesario en los mercados financieros, particularmente cuando existen riesgos sistémicos.

La regulación también es fundamental en el mercado del trabajo. Una sana economía de mercado requiere de regulaciones laborales modernas. Regulaciones que, al mismo tiempo que equilibren la posición negociadora entre trabajadores y empleadores, promuevan una relación armónica entre ellos y la necesaria adaptabilidad para realidades empresariales diversas de cara a los desafíos del siglo XXI. Una adecuada regulación es necesaria, sobra decirlo, en el ámbito tributario, allegando adecuados recursos para el funcionamiento del Estado, el financiamiento de bienes públicos y el despliegue de una política social que apunte a emparejar la cancha de las oportunidades.



Por supuesto, son múltiples los ámbitos adicionales en los que una adecuada y equilibrada regulación resulta clave. No para atentar contra el funcionamiento del mercado como erróneamente algunos creen, sino por el contrario, para que este opere mejor. No es del caso analizar aquí esta larga lista de ejemplos. En cambio, quisiera centrarme en dos grandes temas que me parecen cruciales para la confianza y la legitimidad del mercado.



II. LA CONFIANZA ES EL AIRE DEL MERCADO

El mercado, sobra decirlo, reposa en la confianza. Esta es el aire del sistema. Es imposible concebir los millones de intercambios entre desconocidos que en él se producen sin que existan enormes niveles de confianza en que se honrará lo esperado en tiempo y condiciones. La diferencia entre sociedades tribales, cuyos intercambios se reducen a un puñado de conocidos, y las sociedades de intercambios

complejos está en los grados de confianza. Una constatación que solemos ignorar y que basta para echar por tierras las tesis relativas a la destrucción de confianza que supondría el desarrollo y expansión del mercado.

Con todo, el punto central es que la confianza no es un dato. Las malas prácticas, particularmente las que vienen desde la oferta, desde la empresa, incluso en casos puntuales, tienen la capacidad de erosionar la confianza general. Y es que las acciones individuales no solo tienen efectos particulares, sino que también pueden ser sistémicos: una manzana puede estropear el cajón completo.

No es casualidad que la crisis de confianza que ha afectado al empresariado en nuestro país en el último tiempo se asocie a una serie de mediáticos casos de graves malas prácticas empresariales. La confianza es un proceso de construcción de largo aliento pero que puede perderse rápidamente en la rodada, cual bola de nieve. La razón es simple. En presencia de asimetrías de información que impiden establecer si mi contraparte es buena o mala, lo natural es tender a percibirlas a todas con un manto de sospecha. Una profecía autocumplida de esta naturaleza terminaría por arruinar al mercado.



Si la esencia de la economía de mercado son los intercambios voluntarios, una condición básica para mantener la confianza es que se honre la palabra empeñada respecto a lo que se prometió. De ahí la necesidad de una regulación exigente que sancione con claridad e imparcialidad los desvíos y abusos. Hay dos ámbitos en los que me parece estas malas prácticas son particularmente relevantes para la legitimidad del mercado y exigen la máxima atención: los atentados a la competencia y la captura regulatoria.

III. LA COMPETENCIA COMO FUENTE DE LEGITIMIDAD DEL MERCADO

Sobra decir que la competencia está en el corazón de una economía de mercado. La ciudadanía valora la competencia y se indigna, lo hemos visto, cuando se atenta contra ella. Por ende, debe ser fervientemente defendida y sus atentados severamente castigados. Las razones de esto son económicas, de eficiencia, pero también de legitimidad.

En lo económico, es la competencia lo que permite que los consumidores puedan acceder a los mejores productos al menor precio y que la economía pueda hacer el uso más eficiente de sus recursos productivos. Si una competencia vigorosa beneficia a todos los consumidores, sus efectos benéficos son particularmente relevantes para las familias de menores ingresos que son las que destinan una mayor fracción de su ingreso al consumo de bienes y servicios. De allí que, desde la política pública, sea imperativo promoverla y defenderla con convicción y sin excepciones. A su vez, la competencia, a través de la permanente búsqueda de oportunidades, es un proceso de descubrimiento y de innovación. Un proceso de destrucción creativa sin el cual primaría el estancamiento. Pero hay más. La competencia, es crucial subrayarlo, no solo atañe los intercambios de bienes y servicios, ámbitos a la que solemos reducirla, sino también al intercambio y descubrimiento de ideas.



Es cierto que, como resultado de la competencia, habrá sectores que serán desplazados y que pueden ser vistos como perdedores en el corto plazo. Sin embargo, la sociedad toda resulta beneficiada. Así, es crucial que un sector político que se declara partidario del mercado resista a las tentaciones políticas de proteger a industrias so pretexto de resguardar

el empleo nacional, la identidad nacional (o local) o supuestos «sectores estratégicos», por nombrar algunos ejemplos que fueron moneda común durante buena parte del siglo XX en Chile. Amén de la arbitrariedad que tal criterio encierra, lo concreto es que los sectores protegidos terminan en beneficio para unos pocos y en un costo para el país, para los consumidores y para la legitimidad del mercado.

La concentración del poder económico puede limitar severamente la competencia y por ello debe ser permanente fuente de alerta. Aunque no es una condición suficiente, aumenta el riesgo de que esta se vea debilitada, ya sea ejerciendo poder de mercado, bloqueando la entrada de nuevos oferentes o bien presionando sobre la regulación para favorecer a los incumbentes. En un mercado interno pequeño como el chileno, este riesgo de concentración es todavía mayor (particularmente en los sectores no transables), siendo común observar una serie de industrias en que un puñado de actores dominan el mercado.



Si hay innegables argumentos económicos para favorecer la competencia, tal vez más importante aún sean los relacionados con su legitimidad. Cuando la economía es vista como fuente de privilegios, queda deslegitimada. Probablemente sea esta percepción la que está en la base de los serios cuestionamientos al llamado «modelo económico» que han irrumpido en el debate de los últimos años y que, con certeza, seguirán estando en el centro de la discusión.

Una verdadera competencia no es sino la otra cara de la moneda de una economía de acceso abierto, sin privilegios. Esto significa que todos los emprendedores tengan oportunidades de competir en igualdad de condiciones. Es ilegítimo que una buena idea o un buen proyecto, sean disuadidos por un entorno poco competitivo con barreras a la entrada generadas por las propias empresas incumbentes. Igualmente

frustrante resulta para un emprendedor el que grandes empresas de las que es proveedor abusen de su posición, pagándole a varios meses plazo y comprometiendo su liquidez. La mejor defensa del mercado se logra cuando existen muchos capitalistas en lugar de un puñado. Se requiere de un capitalismo de base amplia. Y para ello, las grandes empresas deberían comprender que sus mejores aliados son los miles de emprendedores que buscan hacerse un espacio en el mercado.

Desde la demanda, la percepción de abusos, acuerdos colusivos, contratos con cláusulas inentendibles, letra chica o definitivamente incomparables son fuentes de justificada indignación y deslegitimidad. En el sector de servicios, también lo son las frecuentes limitaciones y trabas absurdas que se imponen al cliente para poder cambiarse de compañía. Si el comportamiento ético de las empresas debería ser el primer filtro en pos de mejores prácticas, sabemos que la mera autorregulación es insuficiente. De aquí nuevamente la importancia de la competencia como fuente de legitimad. Contrariamente a lo que algunos suponen, la competencia no incentiva las malas prácticas, sino que tiende a disuadirlas. En efecto, maximizar ganancias abusando del consumidor solo puede entenderse en un contexto de falta de competencia. En mercados competitivos, en que el consumidor dispone de distintos oferentes, la empresa que abusa será penalizada por los propios consumidores más temprano que tarde.



Lamentablemente, eso que los economistas llaman competencia perfecta es un ideal. Se puede propender a ella, pero nunca existe de lleno. Esto obliga, nuevamente, a tomarse en serio la regulación y el rol del Estado en esta materia. Si, por el lado de la oferta, fomentar la competencia y sancionar sus atentados es un imperativo, por el lado de

la demanda resulta igualmente necesaria una institucionalidad y un marco regulatorio que defienda con firmeza al consumidor.

IV. SER PROMERCADO EN LUGAR DE SIMPLEMENTE PROEMPRESA

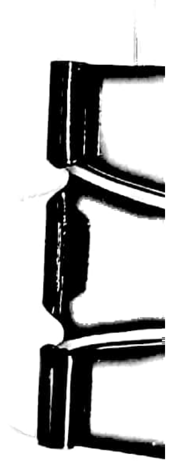


Las razones anteriores deberían mostrar con meridiana claridad que la defensa de la competencia, sin excepciones, tendría que estar en el centro de una agenda de centroderecha que se tome en serio la economía de mercado. Desde esta perspectiva, uno hubiera esperado que el sector liderara la agenda procompetencia de los últimos años, incluyendo leyes y sanciones exigentes para quienes atenten contra ella, alertara sobre las concentraciones excesivas y las rentabilidades sobre normales, denunciara con firmeza los abusos empresariales y tomara el liderazgo en la defensa de los consumidores.

Pero esto no ha sido del todo así. Demasiadas veces la derecha parece haber confundido la defensa de los intereses empresariales o gremiales con la defensa del mercado. Si reivindicar la empresa y el emprendimiento resulta esencial, ello no puede significar la defensa de empresas o sectores particulares si va en contra del mercado y la competencia, que es, en último término, lo que debería interesar. Digámoslo claramente, ser promercado no es lo mismo que ser exclusivamente proempresa. En general, el sector ha sido tibio, cuando no reacio en más de una ocasión, en robustecer las atribuciones de las instituciones de defensa de la competencia (incluyendo facultades intrusivas) o en aumentar las sanciones, pecuniarias o penales, para los casos de colusión, so pretexto de una mal entendida defensa de la libertad

económica individual. Una revisión de la historia de la ley y las dos últimas reformas en esta materia (2009 y 2016) basta para ilustrar el punto.

¿Qué debería promover un sector comprometido con la competencia? Primero, tener meridianamente clara la diferencia entre ser promercado en lugar de ser únicamente proempresa. Segundo, una institucionalidad robusta que, por un lado, supervise y regule los mercados en pos de la competencia y disuada sus atentados castigándolos severamente y, por otro lado, defienda con firmeza a los consumidores. Tercero, mercados abiertos con un Chile inserto en la globalización, aumentando así los espacios de competencia. Cuarto, promover el emprendimiento, condición necesaria para la emergencia de nuevos competidores. Quinto, y relacionado con lo anterior, abogar por mercados de capitales profundos y competitivos para que la única barrera a la entrada sea una buena idea y no la carencia de capital. Sexto, una regulación moderna y receptiva a los acelerados cambios tecnológicos del siglo XXI que facilitan la desintermediación y bajan las barreras a la entrada, pero que muchas veces se encuentran vetados por regulaciones pensadas para un Chile del siglo XX que protege a ciertas industrias tradicionales. La polémica respecto a la aparición de Uber es apenas una muestra. Y vendrán más. Quizá una de las mejores noticias del último tiempo es que esta desintermediación, al disminuir la importancia que en el pasado tenía la tenencia de capital, otorga una oportunidad única para extender masivamente el capitalismo y el emprendimiento, haciendo que más chilenos se sientan parte de él.



V. CAPTURA REGULATORIA, GRUPOS DE INTERÉS Y EL RIESGO DEL CAPITALISMO CRÓNICO

La captura regulatoria ha sido siempre fuente de preocupación para la legitimidad del mercado y su buen funcionamiento. Nuevamente, esta fue una de las principales preocupaciones de Adam Smith en su cruzada contra el mercantilismo de su época, marcado por monopolios y privilegios legales frutos de la incestuosa relación entre empresarios y políticos. Es también uno de los debates fundamentales del capitalismo contemporáneo en el mundo, tantas veces marcado por el llamado «capitalismo crónico», con grupos de interés que obtienen regulaciones favorables y limitan la competencia. Amén de las adversas consecuencias económicas directas, el «capitalismo crónico» deslegitima al mercado por cuanto concentra el poder económico y hace que sea percibido como manejado por un club de grupos privilegiados. En este contexto, parece fundamental reivindicar contemporáneamente los fundamentos del liberalismo clásico, incluyendo su dimensión económica, que surge precisamente en oposición a los privilegios económicos y políticos de la aristocracia en los siglos XVII y XVIII.



En Chile, no está demás recordarlo, la relación entre política y negocios ha estado en el centro de la crítica que se ha efectuado en el último tiempo al llamado «modelo económico». Para muchos, la sensación es que la ley se hace al ritmo de los intereses de algunos grupos privilegiados. Y aunque esta percepción pueda ser exagerada, sería políticamente irresponsable no hacerse cargo de ella. Este manto de sospecha tiene nefastas consecuencias, no solo sobre la legitimidad del sistema económico, sino también sobre nuestra democracia. La emergencia de caudillismos y el avance

importante de grupos antisistema cuyo norte es «derribar el sistema neoliberal» es la expresión más clara de eso.

La derecha debe ser firme respecto a esta amenaza. La defensa de la economía de mercado y de la democracia liberal exige una actitud inequívoca por separar con claridad ambos frentes. Por eso, la división entre negocios y política debería estar en el centro de la agenda del sector. Se trata de asumir una postura protagónica, liderando las iniciativas legales y regulatorias en pos de dicho fin, en lugar de una actitud meramente reactiva. Se trata, además, de denunciar sin complejos cuando esta línea se cruza y sancionar políticamente a los correligionarios cuando estén involucrados en acciones reñidas con la legalidad o vinculados a la captura. Requiere, además, un compromiso irrestricto con la transparencia, quizás el mejor antídoto para evitar el riesgo de captura por parte de grupos de interés. Al final del día, se trata nada más y nada menos que de la defensa del mercado, de la competencia legítima y de la democracia liberal.



VI. LA ECONOMÍA DE MERCADO Y LA MODERNIDAD

No cabe duda de que uno de los aspectos propios de la modernidad es la expansión del mercado. Contrariamente a la caricatura demonizadora que algunos hacen de la misma, esta conlleva una insoslayable dimensión liberadora y de autorrealización. No solo porque un mercado que funciona adecuadamente amplía los espacios de elección y de consumo de las personas. También porque se erige en una plataforma para el intercambio de ideas, la innovación y el despliegue de proyectos vitales anclados en el emprendimiento, sea este empresarial o social. Un mercado bien

desplegado y competitivo es un motor indispensable para la expresión de la diversidad de intereses y proyectos. El mercado, así visto, aumenta, además, la posibilidad de que las recompensas sean distribuidas en base al mérito en lugar de criterios arbitrarios.

Con todo, es evidente que la expansión del mercado puede ser fuente de tensiones. Particularmente en lo relacionado con la modificación de formas de vida tradicionales o el sentido de pertenencia en distintas áreas sujetas de cambio y competencia. ¿Cómo lidiar con esta tensión? ¿Debe haber límites a la expansión del mercado y hasta qué punto? Se trata de preguntas políticas fundamentales.



Resulta tentador responderlas invocando que la expansión del mercado debe ser limitada (legalmente) cuando erosione los vínculos comunitarios o la identidad nacional o local. Bajo este prisma se justificaría, por ejemplo, el prohibir o limitar la emergencia de industrias textiles so pretexto de que destruyen los talleres artesanales tradicionales. El problema con dicho criterio es que puede resultar tan discrecional como inagotable. ¿No fue acaso la protección de lo nacional parte de las razones detrás de años de proteccionismo en Chile? E incluso hoy día mismo, ¿por qué no blindar de la competencia a la industria de taxis, la hotelera y un largo etcétera?

Lo cierto es que un resultado esperado del mercado y de la competencia es precisamente transformar las formas de organización económica y, por esta vía, poner muchas veces en jaque ciertos lazos sociales o de pertenencia. Si lo primero no puede ir sin lo segundo, tampoco debemos olvidar que, de la misma forma en que se afectan ciertos lazos, también se generan otros nuevos. Por ejemplo, la gran industria textil puede haber sido disruptiva respecto de las relaciones comunitarias de los pequeños talleres, pero nadie

podría poner en duda que generó otros renovados sentidos de pertenencia y de comunidad.

Por lo anterior, en términos generales me parece problemático que se apele a la ley para proteger «sentidos de pertenencia» (naturalmente, excluyendo las actividades económicas ilegítimas). ¿Significa esto la pasividad del Estado o el abandono absoluto de las comunidades? En caso alguno. Es perfectamente legítimo poner a resguardo ciertos valores o tradiciones. Sin embargo, desde el Estado, más que prohibir o limitar a través de la regulación, cobra mayor sentido focalizar las acciones a través programas específicos o la promoción de la diversidad de actividades que interesan socialmente. Y aquí, quizá la política más poderosa sea empoderar a la sociedad civil para que esta sea la expresión y fuente de descubrimiento de esa diversidad de elementos que se estima valioso resguardar, en lugar de someterse a la peligrosa tentación de definir lo identitario desde arriba. A su vez, es imperativo que las comunidades puedan tener una voz ante decisiones económicas que generan externalidades negativas locales que las impactan y que, en consecuencia, requieren ser normadas.

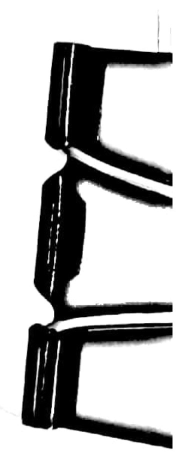


La educación fue uno de los temas que ocuparon con más intensidad a las figuras que, en torno del primer Centenario, debatieron sobre la situación de la república. No es casual, entonces, que cien años después, con la llegada del Bicentenario, haya sucedido lo mismo. Cuando los pueblos se enfrentan a fechas muy significativas de su historia, se sienten movidos a reflexionar sobre las cuestiones fundamentales. Y entre ellas está la de cómo se forma a las próximas generaciones, porque eso es tanto como decir cómo se prepara el futuro. Con todo, el debate sobre la educación que hemos presenciado en los últimos años presenta omisiones importantes y no siempre ha mostrado la altura de miras que cabría esperar precisamente en una materia como esta. La cuestión de la gratuidad, por ejemplo, ha tenido tal importancia que terminó por opacar otras materias que son muy relevantes, como la educación inicial, que es el período de la vida donde, en buena medida, quedan fijadas las capacidades que se podrán ejercitar en el futuro. Se hace necesario, entonces, volver la mirada al mundo de la educación escolar y preescolar, que es el momento en que se abre o cierra a las personas la posibilidad de participar de los más altos bienes de la cultura.



REFLEXIONES REPUBLICANAS SOBRE LA EDUCACIÓN

Por Carlos Williamson Benaprés[87]



El Manifiesto declara que la educación es el gran tema político de nuestra época (cf. § 35). Con todo, no es aventurado sostener que las divergencias más marcadas en nuestro país no están en los objetivos educacionales o en el papel de la educación en nuestra sociedad. Las discrepancias más de fondo se hallan en los medios para alcanzar esos fines. El núcleo de la controversia es la falta de acuerdos sobre cómo conjugar, por un lado, valores irrenunciables como la libertad para enseñar y la libertad o soberanía para elegir, y, por el otro, resguardar que ningún grupo social quede al margen de acceder a una educación de calidad, lo que alude a la acción del Estado, y se revela en el plano de las orientaciones, regulaciones y en el apoyo económico, especialmente a los sectores más vulnerables.

En las páginas que siguen, mostraré brevemente los cambios que en materia de educación ha experimentado nuestro país a lo largo de su historia (I), aludiré a los principios y fines que deben orientar el quehacer educativo (II), a las

---

87 Ingeniero comercial, Pontificia Universidad Católica; *máster of arts*, Universidad de Chicago; profesor titular, Instituto de Economía Pontificia Universidad Católica; Investigador Clapes.

recientes reformas (III) y a los desafíos de la educación pre-escolar, escolar y escolar técnico-profesional (IV). Cierran el texto unas palabras finales (V).

I. EVOLUCIÓN DE NUESTRO SISTEMA EDUCACIONAL

La historia de la educación en Chile se ha visto jalonada por episodios que han moldeado su estructura y configurado su desarrollo. Ya en la primera mitad del siglo XIX, un Estado aún incipiente establecía un sistema primario básico con escuelas gratuitas; un liceo para la elite, como el Instituto Nacional; una universidad rectora, como la Universidad de Chile, y, posteriormente, creaba un Ministerio de Instrucción Pública, integrado a Justicia y Culto. En palabras actuales, se estableció un «Estado docente» con un papel preponderante del aparato público.



Una segunda etapa republicana aconteció bien entrado dicho siglo y hasta comienzos del siglo XX, siendo su sello la mayor autonomía de los colegios no estatales frente a la tutela y fiscalización del Estado, consagrándose la libertad de enseñanza como un principio esencial del sistema. En esta etapa, la Iglesia Católica tuvo marcada influencia, sea por su laboriosa tarea de instrucción en los sectores más pobres y geográficamente más aislados o por su deseo de anteponer a la preeminencia estatal-laica una formación religiosa católica, uno de cuyos hitos más relevantes fue la creación de la Universidad Católica en 1888. Con la aprobación, en 1920, de la Ley de Educación Primaria Obligatoria, se consolidó la idea de forjar una nación alfabeta y letrada y se dio comienzo a un nuevo período que se caracterizó por profundizar los avances en los niveles educativos superiores,

con espacios para el desarrollo tanto de la educación estatal como de la privada. Sin embargo, una soterrada disputa entre Estado docente y libertad de enseñanza fue adquiriendo fuerza, y alcanzó durante el gobierno de Salvador Allende su momento más álgido con la propuesta de crear una Escuela Nacional Unificada de corte estatista al amparo de la tesis de «una educación nacional, democrática, pluralista y popular».

En el período siguiente, 1973-1990, surgió un nuevo paradigma, apoyado en tres pilares básicos. Primero, se ampliaron las opciones educativas disponibles, al permitirse la apertura de colegios particulares con subvención pública, algo inédito en nuestro país. Segundo, se acentuó la libre elección, que se expresa a través un *voucher* que las familias reciben del Estado con derecho a destinar este subsidio al colegio de su preferencia. Tercero, se dio lugar a la descentralización de las decisiones, al transferir la gestión de los establecimientos desde el poder central a los municipios.



Finalmente, con el retorno a la democracia en 1990, se consolidó el modelo descentralizado: se abrieron mayores opciones para la creación de colegios, lo que amplió las posibilidades de elección, y se masificó el acceso, lo que se tradujo en un gran salto en los años de escolaridad.

En el inicio del nuevo milenio, la agenda de temas prioritarios puso acento en las persistentes brechas de aprendizaje según origen socioeconómico; en la población con necesidades educativas especiales; la creciente preocupación por la educación preescolar; la institucionalidad regulatoria; los grados de descentralización en la toma de decisiones; la diversidad y libertad de elección y, finalmente, en la calidad, aspecto multidimensional y transversal a los anteriores que adquiere primacía de cara a los grandes desafíos que nos depara el futuro.

En ese contexto, y haciéndonos eco del llamado del Manifiesto de poner la educación en el centro, podemos preguntarnos: ¿cómo abordar la gran tarea republicana que tenemos por delante para una educación integral, de calidad y que llegue a todos los ciudadanos sin excepción?, ¿cuál debe ser el papel del Estado?, y ¿cuál el juicio crítico sobre el impacto de las reformas emprendidas por el actual gobierno?

II. PRINCIPIOS Y FINES DE LA EDUCACIÓN

No ha perdido vigencia el Informe a la Unesco de la Comisión Internacional sobre la Educación para el Siglo XXI, de 1996, titulado *La educación encierra un tesoro*, donde se plantean los desafíos del porvenir o el comienzo de una «utopía».



En efecto, se trata de una utopía que pasa por resolver las crecientes tensiones de un mundo posmoderno, que ha dejado al ser humano sorprendido por el vértigo de los cambios, que le ha abierto espacios inmensos para la realización personal, pero, a la vez, lo ha enfrentado a grandes incertidumbres y a nuevos temores. Esta educación del futuro supone resolver algunas tensiones muy relevantes. Así, la tensión entre lo global y lo local, que significa integrarse a un espacio que se ensancha y no reconoce fronteras, con los riesgos del desarraigo y la pérdida de identidad con las comunidades de base. La tensión entre lo singular y lo universal, que implica conjugar el deseo de subirse al carro de la universalización de la cultura, resguardando lo propio de cada uno, nuestras costumbres y nuestro entorno. La tensión entre tradición y modernidad, que conlleva adaptarse a un mundo crecientemente tecnológico, pero sin perderse en sus redes y sin olvidar las pautas de convivencia que nos

donaron nuestros antepasados. La tensión entre el corto y largo plazo, que pone en disputa el sentido de urgencia para actuar con premura y la indispensable gradualidad para una correcta solución de muchos problemas. Finalmente, la tensión entre lo material y espiritual, para balancear adecuadamente la satisfacción de las necesidades materiales para llevar un nivel de vida digno, pero sin descuidar el alimento para el espíritu.

La educación es el camino para resolver estas tensiones. Ella dota a las personas de la capacidad para comprender el mundo «humanamente», para «ser más» y no solo para «tener más», y es, por lo tanto, un vehículo para ser más plenamente persona. Desde este punto de vista, cobra vigencia el llamado a dirigirnos hacia una «sociedad auténticamente educativa», donde todos educan y todos aprenden, donde la educación no solo se inicia al momento de nacer en la intimidad de la comunidad familiar con el aporte de los padres y hermanos, sino que se despliega hacia las redes locales, recibe el influjo de los amigos, pasa por la educación formal, pero no se agota allí, sino que sigue actuando sobre nosotros y nos acompaña durante toda la vida.



Como expresa su propia etimología, la educación da forma y contenido a lo que somos; hace crecer lo propio que llevamos dentro, enriquece nuestra capacidad para vivir con otros y proporciona las herramientas para un aprendizaje que nunca acaba. Por ello, al pensar en educación no hay que perder de vista que su sujeto activo es la persona. Tan importante como conocer, es aprender a aprender para ejercitar con libertad el derecho a elegir hacia dónde se expande nuestro conocimiento del mundo. Hay que tener en cuenta que, asimismo, si bien la educación dota a los individuos de «capital humano», es decir, les entrega la capacidad de aprender un oficio para ganarse la vida, tanto o más importante

es la educación para «ser» más persona, es decir, para fortalecer la autonomía, la voluntad y la responsabilidad.

III. LAS REFORMAS RECIENTES

Las reformas aprobadas o en curso bajo la actual administración, en diferente grado, desvían a Chile de la ruta que conduce a una educación de calidad y genuinamente inclusiva. Llevan un sello refundacional, ignorando los avances de las últimas décadas y, además, han despreciado la búsqueda de consensos y han carecido de la indispensable gradualidad para evaluar el impacto de profundos cambios.

La más trascendental y que marca una rúbrica de la actual administración es la ley que puso fin al lucro, la selección y el copago. Revestida del ropaje de acercar a los sectores vulnerables hacia una educación de calidad, focaliza su atención en la estructura jurídica de los colegios y sus fuentes de financiamiento, cuando no están allí las raíces de la segregación. Además, no aborda el desafío por la calidad.

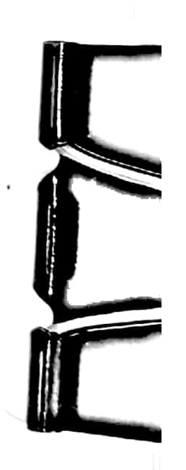


En efecto, la reforma centró su atención en la educación particular subvencionada, cuyos sostenedores han sido una viga maestra en los avances de escolaridad e incluso de calidad. La evidencia revela que cuando estos colegios se organizan como fundaciones o corporaciones sin fines de lucro, lo hacen mejor en pruebas estandarizadas de rendimiento escolar que los colegios municipales, corrigiendo por diferencias de vulnerabilidad. Y si se trata de colegios que son sociedades comerciales, en general, estos no exhiben peor rendimiento que los municipales y bajo ciertos supuestos los superan. Al obligar la ley a que dichas sociedades se transformen en fundaciones, es inevitable que algunos sostenedores decidan cerrar o transformarse en colegios

particulares pagados. Y en los casos de mantenerse como subvencionados deberán comprar los inmuebles haciendo uso de créditos avalados por el Estado (Corfo), utilizando la subvención para pagar el préstamo. Es decir, un cambio de suma negativa, donde la inversión privada es sencillamente «comprada» por el Estado.

En consecuencia, este ámbito de la reforma conduce fatalmente a la reducción en el tamaño de la educación particular orientada a familias vulnerables de ingresos medios y bajos y, en paralelo, obliga al Estado a invertir cuantiosos recursos fiscales para esta transformación, en circunstancias que Chile tiene prioridades tanto o más urgentes, y todo ello, sin garantías de que esos cambios mejoren la calidad.

El fin del financiamiento compartido coarta la libertad de los padres para cofinanciar, junto con el Estado, la educación de sus hijos en los colegios que ellos eligen. Es más, la ley aprobada restará de la subvención los aportes voluntarios que los padres hacen a su colegio, es decir, «castiga» esa opción, lo cual revela un sesgo ideológico de por medio. Más que liberar a los padres de la «obligación» del copago, se termina por negarles el derecho a aportar libre y voluntariamente al colegio donde sus hijos estudian. Además, los colegios con copago alto, en general organizados en redes, no reciben aportes por gratuidad que sean equivalentes al financiamiento compartido que se desvanece, lo que genera un futuro desfinanciamiento y los pone en un dilema: o cierran o se transforman.



El fin a la selección y la instauración de un sistema centralizado de postulación también afecta el ejercicio de la libertad del colegio para elegir estudiantes en coherencia con su proyecto institucional, y la libertad de los padres para elegir el colegio más adecuado para sus hijos. Un sistema de postulación centralizado con cupos limitados y una lotería

para asignarlos, no garantiza un *matching* adecuado que resguarde los objetivos de autonomía, eficiencia y equidad. Y la prohibición de seleccionar en colegios fiscales emblemáticos elimina una de las fuentes principales que ha permitido formar elites provenientes de segmentos socioeconómicos de ingresos medios y bajos.

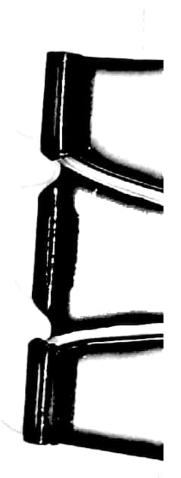
Otras de las grandes reformas propuestas es la llamada desmunicipalización de la educación estatal, es decir, la creación de sesenta y siete servicios centrales que se harían cargo de administrar los jardines, escuelas y liceos, con un Director Ejecutivo con amplios poderes y que concentra las responsabilidades de la gestión en dichos servicios. La tesis del gobierno es que la débil gestión de los sostenedores actuales, las municipalidades, es la causa de la baja calidad de los colegios. Sin embargo, la evidencia no permite inferir esta conclusión. Desde luego, porque las diferencias de resultados en las pruebas Simce se asocian principalmente a la varianza al interior de las municipalidades más que entre ellas. Es decir, es más bien la gestión al interior del colegio lo que explica el éxito o fracaso de sus alumnos, más que la naturaleza jurídica del sostenedor.



Es abundante la evidencia que pone de manifiesto que, en colegios con profesores comprometidos y competentes, con un director con liderazgo instruccional y pedagógico, un adecuado clima laboral y con la participación de las familias, receptivas a las recomendaciones del colegio y activas en el apoyo a sus hijos, se pueden lograr avances muy sustantivos en los aprendizajes de los estudiantes. La centralización mayor no garantiza que mejoren los resultados. Su principal riesgo es alejar la escuela de su entorno local, instalarla en unidades amplias y muy heterogéneas de colegios y necesidades y dejarla posiblemente presa de una burocracia que frene la toma de decisiones cuando se requiera

actuar con prontitud frente a demandas específicas de las comunidades educativas.

Finalmente, la nueva política docente hace referencia a la formación inicial, inducción, carrera profesional, capacitación, remuneraciones y desempeño de los profesores. Si bien es necesario avanzar en esa línea y, sin duda, un aspecto importante son las remuneraciones para generar incentivos y diseñar los escalones para ascender en la carrera profesional, el acento está puesto en las condiciones laborales. En cambio, se le asigna poca relevancia a los resultados del trabajo de aula de los profesores con los estudiantes y a su aprendizaje, que es nuestra deuda como sociedad y constituye la variable fundamental que debe condicionar el desarrollo profesional del docente.



IV. LA EDUCACIÓN EN EL CHILE DEL FUTURO: LOS DESAFÍOS Y LAS URGENCIAS

Es indudable que no hay un solo plano que merezca atención preferente para avanzar hacia una educación inclusiva y de calidad. Como señala el Manifiesto, hay varios ámbitos donde es necesario actuar y hacerlo con prontitud. Desde luego, es preciso abandonar un criterio bastante recurrente en nuestro país de mirar la educación «desde arriba», con un exagerado énfasis en las estructuras jurídicas o de propiedad, o en la dicotomía estatal o particular, perdiendo de vista que el foco de interés debe ser el estudiante y su integración a la comunidad educativa, lo que incorpora a la familia, los profesores y los líderes directivos.

Hay que avanzar hacia una «sociedad educativa», en la cual la educación impregna la vida de las personas en sus diferentes etapas, desde el nacimiento hasta la vejez, sin

desatender a ninguna de ellas y que, además, derriba barreras para permitir la movilidad social en base a una auténtica igualdad de oportunidades.

En ese contexto, es prioritario y urgente saldar la deuda en la educación preescolar, muy desatendida desde siempre. Paralelamente, urge enmendar rumbos en las políticas públicas defectuosas y acometer nuevas tareas en la educación escolar.

1. Educación preescolar

Aunque ha habido atisbos de preocupación sobre la educación inicial, al crearse hace poco tiempo una subsecretaría y una intendencia de educación parvularia, esta sigue siendo el pariente pobre en el sistema educacional chileno. Ya en 1948 nuestra poetisa Gabriela Mistral, insigne educadora, ponía de relieve la importancia de la educación temprana. En su «Llamado por el Niño» nos decía: «al niño no se le puede responder "mañana". Después que el niño cumple siete años, solo podemos remendar parcialmente y corregir sin curar».



Existe una contundente evidencia empírica que ratifica que el desarrollo de las habilidades cognitivas y no cognitivas durante los primeros años es el fundamento del desarrollo posterior. También hay acuerdo en que la educación es la principal fuerza transformadora para sembrar de manera fecunda el corazón y el intelecto del niño o niña, de manera que despliegue luego todo su potencial. Sin embargo, a pesar de toda la evidencia, este ámbito de la educación es objeto de descuido y permanece aún en la penumbra. Se trata de alrededor de ochocientos mil niños y niñas hasta los cinco años que asisten a programas formales públicos y estatales, e incluso un número equivalente que por variados motivos no participa en ninguno de ellos.

No hay un proveedor público único que consolide fuerzas dispersas en Junji e Integra; no hay suficiente descentralización a nivel local y municipal para detectar necesidades y urgencias; los educadores y educadoras en general no cuentan con la formación y calificación que garanticen un adecuado conocimiento disciplinario, y las entidades públicas y privadas que ofrecen los servicios parvularios no están sometidas a una acreditación de competencias. Lo paradójico es que se debate mucho sobre cómo acelerar el paso y cerrar las enormes brechas de inequidad en la educación escolar, pero no se toma conciencia de que estas brechas se condicionan en algún grado al origen de los niños y a sus oportunidades de aprendizaje en la educación temprana. Es decir, ya antes del punto de partida de la educación escolar más formal muchos niños y niñas que no recibieron los estímulos en la niñez quedan fatalmente rezagados en la carrera de los aprendizajes.



2. Educación escolar

Un modelo educativo para el nuevo milenio debe enfocar su atención en la comunidad escolar y poner hincapié en tres aspectos fundamentales: un liderazgo efectivo de los directores, confianza en los profesores y un aprendizaje innovador.

Un buen director, con liderazgo para convocar y motivar a los docentes, con un rol activo para orientar la instrucción hacia logros de aprendizaje, celoso para crear un ambiente laboral grato y estimulante, y capaz de sintonizar con las familias de los estudiantes, puede hacer una gran diferencia. La actual estrategia de seleccionar a los directores mediante concursos públicos con la participación de la Alta Dirección Pública en base al mérito de los postulantes, y el añadido de entregarles mayor autonomía

para la gestión, son un camino correcto que conviene profundizar. La confianza en los profesores significa creer en ellos, valorar su papel como educadores, darles el adecuado apoyo formativo, pero con exigencias claras en materia de competencias y mediciones de impacto en el aprendizaje de sus estudiantes, de manera que estos resultados sean los determinantes de su carrera profesional docente y su retribución económica. Por otra parte, la aplicación de criterios rigurosos de acreditación de carreras de pedagogía para la formación docente y la atracción de estudiantes talentosos con vocación es la contraparte para ir fortaleciendo la base y contar en el futuro con profesionales altamente calificados. Finalmente, las innovaciones en el aprendizaje suponen un cambio de paradigma que eleve el protagonismo del estudiante en su proceso formativo: es preciso hacerlo más responsable de su propia formación para que se sienta más motivado y con mayores expectativas de autoeficacia.



3. Educación escolar técnico-profesional

Hay alrededor de trescientos treinta mil jóvenes que estudian en Liceos Técnicos Profesionales entre 1° y 4° medio, provenientes de familias con la mayor vulnerabilidad a nivel nacional. Son reconocidas las carencias de formación a nivel de las disciplinas requeridas para acceder a la universidad, lo que se deja sentir en los sistemas de selección cuyos instrumentos discriminan a egresados de estos liceos. A ello se agrega la ausencia de competencias robustas para facilitar su inserción laboral temprana, que explica que un número importante de estos egresados quede en la categoría de «jóvenes que no estudian ni trabajan». En ese contexto, hay varias tareas pendientes: mejorar la calidad de la formación escolar técnico-profesional, contar con sistemas de articulación

con la educación superior tanto en el plano curricular como cultural y pedagógico y fortalecer la articulación con el mundo del trabajo que promuevan la empleabilidad.

IV. PALABRAS FINALES

El Manifiesto hace una invitación a reflexionar en torno a las bases doctrinales del ideal republicano para un buen gobierno y pone a la educación como uno de sus pilares. Es cierto, un buen gobierno reconoce que la educación es la llave maestra del desarrollo humano porque contribuye a la realización del individuo como persona y lo dota con las herramientas intelectuales para su progreso y bienestar material. Pero un buen gobierno actúa con humildad (cf. § 49), valora la experiencia previa, construye sobre sus cimientos y no se olvida de los principios que deben imperar en una sociedad libre.



Chile ha perdido en estos últimos años ese rasgo característico y, en lugar de la ponderación para reconocer los avances previos y la gradualidad para abordar los cambios, se antepone una retórica que desprecia el pasado e impone como un absoluto la inmediatez. Como los sesgos ideológicos van dejando huellas, la educación escolar ha experimentado ese nuevo estilo y sufre las consecuencias de políticas gubernamentales que coartan la libertad de enseñanza, amenazan la autonomía de las familias para ejercer el derecho a la educación de sus hijos y menosprecian el rol de las comunidades locales de base para gestionar la educación de los colegios bajo su dependencia.

Hoy surge con mucha fuerza el imperativo de hacer una pausa y repensar la educación en Chile. Es urgente convocar a un proyecto común al Estado y la sociedad civil, que no

caiga en la arrogancia de negar el pasado, sino que se elabore reconociendo sus logros, y que se proyecte hacia el futuro resguardando los ideales de paz, libertad y justicia social.



En *La sociedad abierta y sus enemigos*, Karl Popper distingue entre la ingeniería social utópica y aquella de carácter gradual. La primera pretende una reforma radical de la sociedad, mientras que la de naturaleza gradual procura realizar reformas parciales, que permitan evaluar los resultados, aprender de los errores y evitar que estos produzcan un daño demasiado grande. Esta gradualidad mueve a modificar solamente una institución por vez y no la totalidad de la sociedad, de modo que nos permita percibir cuáles son los cambios producidos precisamente como consecuencia de la reforma que se está emprendiendo. Se trata, en suma, de estar en condiciones de aprender de los errores cometidos.

La Nueva Mayoría hizo precisamente lo contrario de lo aconsejado por Popper, porque puso en marcha, de manera simultánea, una variedad de reformas muy relevantes, sin escuchar otros pareceres ni mostrar mayor preocupación por la forma en que iban a ser ejecutadas ni tomar cautelas que permitieran corregir los errores que, de manera inevitable, están presentes en toda obra humana. Con la sutileza de una retroexcavadora abordó temas tan delicados como la educación. Se hace necesario, entonces, hacer un balance de esta reforma (la peor de todas las que ha hecho el gobierno de la Nueva Mayoría), que permita enmendar rumbos en una materia que es decisiva para lograr efectivamente mayores niveles de equidad.



TORMENTA PERFECTA EN LA EDUCACIÓN SUPERIOR

Por Jaime Bellolio Avaria[88]

I. TRAYECTORIA DE UN FRACASO



La primera reforma educativa del gobierno de la Nueva Mayoría fue la que ponía fin al lucro, el copago y la selección, rebautizada más tarde como «Ley de inclusión», en un intento lingüístico por mejorar su aprobación ante una abrumadora mayoría que la sigue rechazando. Esta reforma fue impulsada por los redactores del programa de gobierno de Michelle Bachelet, que nunca creyeron en el consenso de Chile, ese estilo de hacer política que comenzó con el retorno de la democracia y permitió tener los treinta años de mayor progreso social, económico y político de nuestro país.

Son los mismos que, obnubilados por las manifestaciones de 2011, creyeron ratificada su hipótesis de que Chile había optado por un camino equivocado y, por tanto, había que partir de cero impulsando una nueva Constitución por la vía de la asamblea constituyente. En ese entonces, lo

---

88 Ingeniero comercial, Pontificia Universidad Católica; máster en Políticas Públicas, Universidad de Chicago. Diputado por la Provincia del Maipo.

exponían con toda claridad: «el problema constitucional tendrá que resolverse por las buenas o por las malas»[89], y «como no se pueden usar los mecanismos institucionales, hay que usar otras vías»[90].

En este contexto, resultaba casi irrelevante atender a la evidencia en el debate o emplear argumentos sobre las políticas: la discusión descansaba en quién poseía la superioridad moral y el verdadero mandato de lo que «realmente» exigía la ciudadanía. De allí se siguen y explican las frases iniciales de la Nueva Mayoría, que marcarían su derrotero, tales como «no vamos a pasar la aplanadora, vamos a poner aquí una retroexcavadora»[91]; «los que atacan la reforma tributaria son los poderosos de siempre»[92], y la más emblemática en educación: «Lo que tenemos actualmente es en una cancha enlosada un competidor corriendo con patines de alta velocidad y otro descalzo. El descalzo es la educación pública. Entonces, me dicen, ¿por qué no entrenas más y le das más comida al que va descalzo? Primero tengo que bajar al otro de los patines»[93].

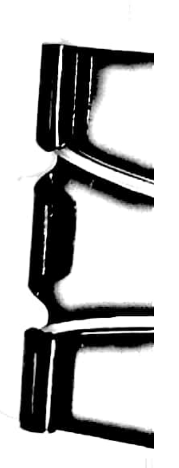


Nada importaba que el sistema chileno obtuviera —por lejos— los mejores resultados en Latinoamérica en pruebas internacionales; que exhibiera las mejores cifras en cobertura y graduación, o más aún, que desde 1995 a 2009 hubiese resultado como el segundo mejor país con mayor tasa de crecimiento en los aprendizajes que tenían sus estudiantes en las pruebas de ciencias, matemáticas y lenguaje[94], o que no hubiese pieza alguna de evidencia que favoreciera la tesis

89 Atria, Fernando, *El Mostrador*, 23 de abril de 2013.
90 Ibid.
91 Quintana, Jaime, *El Mercurio*, 25 de marzo de 2014.
92 Segegob, video oficial de la Reforma Tributaria, abril de 2014.
93 Eyzaguirre, Nicolás, *Estado Nacional* (TVN), 15 de junio de 2014.
94 Hanushek, Eric; Peterson, Paul y Woessmann, Ludger. *Achievement Growth*. PEPG Report Nº 12-03. Julio de 2012.

de obligar a las escuelas a ser dueñas de su infraestructura y transformarse jurídicamente en instituciones sin fines de lucro para mejorar la calidad.

No. Nada de eso importó, ya que, al fin y al cabo, esta era una reforma «ética», binaria: se estaba o no por el lucro con fondos públicos. Paradójicamente, al obligar a las escuelas a autocomprar su infraestructura, generaron por ley el lucro de los créditos hipotecarios con esos mismos fondos públicos, mientras la libertad de cientos de familias para elegir el proyecto educativo que prefieren para sus hijos fue remplazada por una tómbola, y el mérito se dejó de lado en pos de la inclusión. A casi dos años de aprobada dicha ley, esta sigue en entredicho y ha tenido que sumar ya dos modificaciones, mientras se avizoran otras en camino.



Luego vino el turno de la educación municipalizada. El mantra era «desmunicipalizar», para devolver las escuelas a su verdadero cuerpo original, que sería el Ministerio de Educación. De allí se desprendería —nadie ha explicado muy bien cómo ni por qué— una mejor calidad. Esta reforma, llamada «Nueva Educación Pública», está promovida por los nostálgicos de los años 60 y 70, que, con el puño en alto, entraban en la Comisión de Educación y celebraban que «por fin» la educación volvería a ser «verdaderamente» pública. Por cierto, tampoco existe aquí evidencia que permita suponer que, por el solo efecto de la ley, se cumpliría con los objetivos deseados, como, por ejemplo, aquellas posibles ventajas de las economías de escala y de ámbito que podrían desprenderse en juntar colegios para ser administrados, ya no por 345 municipios sino por 69 Servicios Locales de Educación. Y para qué decir de lo que muestra la realidad mundial, que en vez de centralizar la educación, la

lleva cada vez más al ámbito local y busca empoderar a las escuelas mismas.

II. EDUCACIÓN SUPERIOR: CÓMO PREPARAR UNA TORMENTA PERFECTA

La reforma a la educación superior se ha transformado en una verdadera tormenta perfecta para la Nueva Mayoría.



Si hubiesen partido por esta, quizá la habrían aprobado como hicieron con la reforma tributaria, con aplanadora y retroexcavadora a plena marcha. En esa época aún gozaban de popularidad —que ha terminado siendo el factor que mejor explica el quehacer del gobierno y es inversamente proporcional a los efectos de sus reformas; en otras palabras, a mayor popularidad, más malas las reformas para los chilenos y más tensa su aprobación—; la «bancada estudiantil» era parte de los equipos de ideólogos y redactores de las reformas, y aún manejaban la Confech, los centros de estudiantes y otras organizaciones que podían prestarle ayuda.

Pero ese panorama se derrumbó. Pese a que fue la promesa emblemática de la campaña, el proyecto de reforma a la educación superior ingresó a trámite prácticamente dos años y medio después de iniciado el gobierno. Y en los diez meses que lleva en discusión en la Cámara de Diputados, estudiantes, rectores, centros de estudio y hasta los propios parlamentarios oficialistas no hacen más que criticar esta iniciativa. En palabras fáciles, «no deja contento a nadie».

Ahora que el horizonte de poder se desvanece para la Nueva Mayoría, solo les queda infundir el temor de que,

si ellos pierden el gobierno, habrá un retroceso en la reforma. ¿Qué reforma? Más bien se trata del único aspecto que han logrado sacar adelante: la gratuidad para el cincuenta por ciento más vulnerable, a través de una glosa presupuestaria[95].

En 2015 acudimos al Tribunal Constitucional para evitar que miles de jóvenes quedaran excluidos del beneficio, ante el intento gubernamental de discriminar arbitrariamente entre estudiantes que tenían la misma condición de vulnerabilidad y asistían a instituciones de igual o mejor calidad, y sin embargo unos podrían acceder a la gratuidad y otros no. El Tribunal, en fallo clave, estableció que dado que el titular del derecho a la educación era el estudiante, solo podía tomarse en consideración la vulnerabilidad del mismo, junto con la calidad de la institución, como variables válidas para decidir quiénes podrían acceder o no al financiamiento especial, prohibiendo la discriminación que el gobierno intentaba.



Entonces, que no quepa duda: la gratuidad que hoy día reciben más de doscientos veinte mil jóvenes no es un triunfo del gobierno, de la «bancada estudiantil» ni mucho menos de los ideólogos del programa. Este es el triunfo del sentido común y del respeto por el principio de no discriminación.

Sin embargo, a pesar que lo visible que resulta la discusión por la gratuidad, el debate tiene otros importantes aspectos de fondo.

95 En 2015, ante un requerimiento opositor, el Tribunal Constitucional sentenció que era inconstitucional dejar fuera de la gratuidad a alumnos de las universidades privadas con el mismo nivel de acreditación y la misma vulnerabilidad de sus pares de los planteles estatales.

III. LA AUTONOMÍA EN PELIGRO

«Educar no es un vaso por llenar, sino un fuego por encender», escribió un filósofo chino. La educación no es un bien de consumo, que se agota en sí mismo, sino un proceso continuo por el cual se debe obtener el mayor desarrollo integral de las personas, alcanzando el máximo potencial intelectual, físico, emocional y espiritual. Es decir, se trata de formar hombres y mujeres libres. Desde este principio se desprende la importancia de la libertad de enseñanza, ya que lo anterior implica que no puede haber un único modo de conseguirlo, y es la diversidad de la sociedad la que debe modelar la diversidad del Estado. Nunca al revés.



Las diferentes etapas de la educación tienen un rol distinto en la construcción de esta libertad de enseñanza y en la consecución de la formación. Como la educación básica y media es obligatoria, el contenido de la misma debe ser reglado para dar cierta uniformidad, pero respetando la identidad de cada escuela. Esta es la razón por la cual existe un currículum mínimo obligatorio y toda una institucionalidad que garantice que dichos contenidos son representativos de toda la sociedad.

Distinto es el caso de la educación terciaria, tanto porque no es obligatoria como porque su objeto apunta al descubrimiento de la verdad, empujando los límites del conocimiento a la vez que entrega herramientas y conocimientos que son necesarios para desenvolverse en el mercado laboral y en la sociedad del conocimiento actual. Por esta razón, la autonomía de cada una de las instituciones de educación superior es parte de su esencia. Esto incluye la libertad de cátedra, la posibilidad de fijar su proyecto educativo e identidad, el poder desafiar lo conocido, ponerlo en cuestión y modificarlo, todo lo cual es la esencia de la universidad.

Valga entonces la primera pregunta: con la reforma propuesta por el gobierno, ¿las instituciones alcanzan un mayor o menor grado de libertad? De aprobarse el proyecto de la Nueva Mayoría, las universidades perderían autonomía, serían subordinadas del poder político de turno y terminarían por depender en todo su financiamiento del gobierno.

Y en el ámbito universitario, esto es especialmente importante. Como la universidad está inmersa en las dinámicas de poder, se debe cuidar que estas no sean capturadas ni externa ni internamente. ¿Cómo? De la misma forma que en cualquier organización institucional, esto es, dividiendo el poder, pues a mayor concentración del poder, menor grado de autonomía y libertad, y viceversa.

¿Cómo se reduce la autonomía con el actual proyecto? Principalmente a través de dos mecanismos.



El primero es la fijación de aranceles y la gratuidad universal. Actualmente, la gratuidad al cincuenta por ciento genera un déficit[96] que no sería posible sostener si aumentara la gratuidad al sesenta por ciento, como está previsto. En el caso de las universidades estatales, estas ya tienen un trato preferente, y el gobierno ha buscado mecanismos para suplir dichos recursos por vías administrativas. En el caso de las universidades no estatales que pertenecen al Cruch —la Universidad Católica—, lo mismo que las privadas que no están en el Cruch —como la UDP y la UAH— ellas han manifestado que simplemente no podrían continuar en la política de gratuidad si se extiende a una mayor cantidad de estudiantes. En la práctica, la actual política de gobierno hace elegir a las instituciones no estatales entre estar en gratuidad o tener proyectos de alta calidad. Vaya absurdo.

---

96 Acción Educar, marzo 2017: ‹http://bit.ly/2qsxJXS› (acceso el 17 de mayo de 2017).

El segundo mecanismo es a través de la Subsecretaría de Educación Superior. Ella tendrá a su cargo una concentración de poderes sobre las instituciones, que sumados podrían hacer que una universidad o instituto sea viable o no. Por ejemplo, es la última responsable en fijar los aranceles, número de estudiantes beneficiados, formular estándares de acreditación, proponer asignación de recursos, coordinar el sistema único de admisión (por el cual todos los estudiantes deben pasar para ingresar al sistema), junto con fijar políticas de acceso, permanencia y titulación oportuna —cuestión que se parece mucho a establecer políticas de discriminación positiva, duración de carreras y tasas de titulados—. Es claro, que la suma de todas esas atribuciones la hace ser un organismo hipertrofiado, dirigido por un ente político designado por el gobierno de turno.



Más sensato sería una institucionalidad con controles y contrapesos, entre la subsecretaría, la superintendencia y agencia de calidad, como entidades autónomas e independientes.

IV. LA DIVERSIDAD AMENAZADA

El gobierno ya ha dado muchas pruebas de que entiende la diversidad como algo que debe definirse desde el Estado. Es decir, que desde las políticas de gobierno, debe acotarse la diversidad de instituciones, proyectos educativos y participación de la sociedad. Es la idea de una «subsidiariedad inversa» donde los particulares solo pueden llenar el espacio residual dejado por el Estado.

El gobierno decidió separar de la actual legislación en trámite todo lo que tenga que ver con universidades estatales, entre otras cosas, para tener más tiempo de alinear a sus

parlamentarios y a los rectores que les son ideológicamente cercanos. Se deja entrever en las opiniones de los impulsores de la Nueva Mayoría, que comparten la hipótesis de que lo público es aquello que «no tiene dueño»; por ende, solo lo estatal puede representar fielmente el interés general, puesto que no respondería a una agenda de una parte de la sociedad, sino a toda esta. En esa línea argumentan quienes sostienen que las universidades que, como consecuencia de su identidad y proyecto, son contrarias al aborto no deberían tener acceso a fondos públicos.

Estas afirmaciones suponen que, por un lado, existiría una neutralidad valórica en las universidades del Estado, mientras que las privadas siempre buscarían una agenda particular. Pero ese es un argumento burdo y alejado de la realidad.



También subyace la idea de que, si el Estado financia a una institución, debe poder obligarla a hacer lo que el gobierno y sus políticas deseen. Es decir, las universidades no serían más que un apéndice del poder político, que amenazaría con no financiarlas si se desvían del propósito fijado discrecionalmente por este o el gobierno.

Un sistema universitario pluralista no solo tiene que ver con el número de universidades, sino sobre todo con los proyectos educativos que ellas representan. En el fondo, para la Nueva Mayoría a nivel de políticas públicas deben discutirse aspectos como financiamiento, acceso e incluso gobiernos corporativos. Pero no resulta relevante que tras cada proyecto esté presente una visión cultural que los fundadores de la universidad quieran legítimamente trasmitir o difundir a la sociedad, y que existan personas que quieran participar de esa visión y formar parte de su difusión a través de las áreas en las que se desempeñen a futuro.

A final de cuentas, la pluralidad de visiones en el sistema universitario es garantía de la división del poder en el sistema, y como saben bien en el gobierno, la reforma a la educación superior no es solo de políticas públicas, sino que se trata de poder.

V. UN IMPERATIVO: GARANTIZAR LA CALIDAD

Si hay un punto en el que probablemente existe consenso, es en la idea de subir los estándares de calidad en todo el sistema de educación superior. La buena noticia es la democratización del sistema en su acceso, que ha pasado de doscientos veinte mil estudiantes en 1990 a más de un millón doscientos mil estudiantes en 2017. El desafío que viene es garantizar que todos ellos participen de proyectos educativos con un alto estándar, que les permita desenvolverse en el plano laboral con las mejores herramientas.



La calidad es un concepto difícil de asir, especialmente en este nivel de educación. Sin embargo, internacionalmente puede entenderse como un proceso continuo de mejora, que incluye la evaluación de la coherencia interna y externa, tanto en sus procesos como en sus resultados.

Agotado ya el sistema actual de acreditación institucional y por carreras —voluntario y con «nota» de 1 a 7 años de acreditación—, es tiempo de avanzar hacia una acreditación obligatoria para todas las instituciones, como requisito para su existencia. Por lo mismo, esto implica que la agencia que entregue dicha acreditación debe ser técnicamente muy avanzada, pero sobre todo, debe ser independiente del poder político de turno y autónoma en su toma de decisiones.

En la propuesta original del gobierno, la comisión estaba compuesta por once miembros, nueve de los cuales eran

nombrados directamente por la presidenta de la república, y los dos restantes eran nombrados por Conicyt y Corfo, organismos cuyos directivos son también cargos de confianza del gobierno. Es decir, bajo esa fórmula de agencia se garantizaba el control político de la acreditación.

VI. LA GRATUIDAD: REGRESIVA, MAL IMPLEMENTADA E INVIABLE

«Creo que es regresivo que quienes pueden pagar no paguen. Mi opinión personal es que no encuentro justo que el Estado pague la universidad de mi hija si puedo pagarla».

¿Qué neoliberal economicista pudo haber emitido semejantes opiniones? Seguramente algún enemigo de los derechos sociales o interesado en mantener la lógica mercantil de la educación.

Pues no. Fue Michelle Bachelet[97].



El 8 de abril de 2013, luego de presentar su comando en educación, despachó esas frases. ¿Qué le pasó a la entonces candidata Bachelet? ¿En qué minuto se desvaneció su sentido común? ¿Cuándo la arrasó la marea ideológica de la falsa visión de los derechos sociales?

Algo tiene que haber sucedido, para que el famoso programa —Biblia para unos, no interpretable para algunos y no leído por otros— sostuviera textualmente que habría gratuidad para «el setenta por ciento de los estudiantes al fin del gobierno y para el cien por ciento en seis años». ¿Qué pasó con la regresividad y la injusticia?

¿Por qué tenía razón Bachelet en abril del 2013 y no en octubre del mismo año, una vez escrito el programa?

97 Bachelet, Michelle, *El Mostrador*, 8 de abril de 2013.

Cualquier persona que entienda que las necesidades pueden ser infinitas, pero que los presupuestos son finitos sabe que existen restricciones de presupuesto y, por ende, que se debe elegir qué es lo prioritario y más justo de financiar. Esta es parte de la labor clave que hacen las personas y los hogares con sus recursos disponibles, y también lo que deben hacer los gobiernos.

Existe un consenso mundial en que para aumentar la equidad, ampliar las oportunidades y disminuir la desigualdad, la clave es la educación en los primeros años, es decir, la educación en la primera infancia o estimulación temprana. Los pesos que se invierten allí, entre los cero y los cinco años, pueden significar una rentabilidad social dos o tres veces superior a los recursos invertidos a los dieciocho o veinte años[98]. Sin embargo, de seguir las políticas propuestas por este gobierno, terminaríamos, en régimen, invirtiendo el doble en educación superior que en educación inicial.



Cuesta pensar, además, que no existan otros usos alternativos para estos recursos, más convenientes para toda la sociedad, dada la existencia de campamentos, el problema evidente en nuestra salud, el transporte público, las pensiones de adultos mayores, etcétera. Por si fuera poco, aun cuando la promesa del gobierno es indefinida respecto de cuándo todos tendrían la gratuidad, también cuesta pensar que darle gratuidad al veinte por ciento con mayores recursos —aunque sea en treinta o cuarenta años— sea más progresivo que invertir en la calidad de los jardines infantiles, prekínder y kínder, en la básica y media, y en los liceos técnico profesionales.

---

98 El detalle de la estimación depende de cada país y de cada programa, ver más en ‹www.heckmanequation.org›.

Como sostuvimos previamente, a través de la gratuidad las instituciones terminarían dependiendo en su financiamiento únicamente del Estado, sin tomar en cuenta que lo que quedaría cubierto serían únicamente los costos de docencia —en la situación actual de la misma— sin considerar que muchas universidades son todavía instituciones en expansión, y que hoy se enfrentan a mayores exigencias en infraestructura, investigación e innovación. Por supuesto que para las universidades estatales estos requerimientos estarán cubiertos, pero no será así para el resto del sistema.

Por último, también es parte de la regresividad e injusticia, en este caso intergeneracional, el que todo o gran parte del crecimiento de los próximos treinta a cincuenta años, deba ir a financiar la gratuidad, según quedaría establecido en el proyecto de ley, cuestión que resulta al menos discutible desde la perspectiva constitucional, ya que esta es una promesa de gasto sobre una expectativa de crecimiento, en otras palabras, una promesa sin fondos.



Pero ¿es justo que exista acceso sin pago focalizado en los estudiantes vulnerables? La respuesta es sí. La pregunta es cuánto y cómo.

VII. ¿CÓMO ABORDAR EL TEMA DEL ACCESO?

La máxima debe ser la siguiente: que nunca sean los recursos económicos los que impidan que alguien pueda ingresar a la educación superior. Asimismo, debe haber igualdad de trato entre estudiantes que se hallen en las mismas condiciones de vulnerabilidad.

En una sociedad donde se valora el talento, el mérito y el esfuerzo, no es el «pituto» ni el apellido o el lugar donde alguien nace lo que determina su futuro. Y es precisamente

la educación uno de los vehículos que puede ofrecer mayor movilidad social, al mismo tiempo que la formación integral para desenvolverse plenamente en sociedad.

Hoy existen tres restricciones activas para el acceso a la educación superior.

La primera es una restricción de largo plazo, es decir, que no se genera a los dieciocho años, sino mucho antes. Como el capital humano se construye sobre el capital humano adquirido previamente, si queremos que más estudiantes vulnerables puedan acceder a la educación superior, paradójicamente debemos preocuparnos de ellos no cuando tienen dieciocho años, sino cuando tienen entre cero y siete. Existe amplia evidencia sobre el «disgusto de estudiar» que se genera en la escuela cuando hay lagunas de aprendizaje, y sobre el hecho de que este es un factor muy relevante para explicar por qué jóvenes que pueden entrar a la educación terciaria deciden no hacerlo. A esta restricción también podríamos sumar las altas tasas de deserción que se presentan en los primeros años, las que mucho tienen que ver con la calidad de la educación previa que recibieron dichos estudiantes.



La segunda restricción activa es el dinero. Es efectivo que muchas familias, teniendo jóvenes de altísimo talento, no son capaces de financiar el costo que significa que ellos asistan a un instituto o universidad. El costo a cubrir no es solo el de la matrícula y arancel, sino también la mantención mensual, sumado a lo que se deja de obtener por el hecho de estar estudiando (el costo alternativo). En palabras fáciles, si deseamos que un estudiante muy vulnerable entre a la universidad, no solo su arancel debe ser cero, sino que hay que compensar los otros costos que tiene para que no le sea imposible continuar sus estudios.

En esta materia, la propuesta de la centroderecha es

justa y sostenible. En concreto, significa mantener una política de gratuidad focalizada en el cincuenta o sesenta por ciento —enmendando la formula actual del gobierno que hace escoger entre gratuidad y calidad— y un mecanismo de financiamiento progresivo que permita que nadie pague mientras estudia, pero que contribuya razonablemente a sus estudios luego de haberlos finalizado. En síntesis, un sistema de préstamos con un copago máximo del diez por ciento del sueldo. Mientras el profesional no tiene trabajo, no paga; y, en todo caso, la deuda se extingue llegado el plazo de quince años.

Este esquema permitiría focalizar los recursos donde más se necesitan, disminuyendo así la desigualdad; equilibrar y sostener el financiamiento; no entrometerse hasta ahogar la autonomía de las instituciones, y quitar definitivamente la barrera económica tanto para las familias vulnerables como para las de clase media.



Por último, la tercera restricción activa es la prueba de selección universitaria (PSU), que permite el acceso a las universidades de mayor calidad y selectividad. Desde su creación el 2003 —cuestión que recuerdo muy bien, puesto que yo era presidente de la FEUC y nos manifestamos en contra de ella— ha incrementado las brechas entre estudiantes de escuelas municipales, particulares subvencionadas y pagadas, dejando especialmente en desventaja a los estudiantes graduados de liceos técnico-profesionales. La prueba, de hecho, constituyó un peor predictor que la anterior (la PAA), de modo que las universidades tuvieron que ponderar mayormente las notas de enseñanza media, hasta introducir un *ranking*, con tal de equilibrar o disminuir el sesgo socioeconómico que se introdujo por diseño.

Cuando el gobierno plantea que quiere que un organismo dependiente de la Subsecretaría de Educación Superior

esté encargado del nuevo sistema único de admisión, no se desprende de allí que se vaya a cambiar la prueba o que se desee hacer cambios que mejoren su predictibilidad del desempeño en el primer año. Quizá sería mejor que el gobierno creara una plataforma única, donde cada institución pueda escoger entre distintos instrumentos y ponderarlos según su proyecto educativo, de manera que puedan ser tomados en cuenta otros talentos, que hoy están invisibilizados. Me refiero a, por ejemplo, los talentos artísticos, deportivos, musicales y de liderazgo, y a la participación activa en actividades extraprogramáticas, desde los cuales se podría predecir mejor el éxito en las diversas carreras, ya que, por ejemplo, un deportista de buen nivel necesariamente entiende de disciplina, resiliencia, concentración, trabajo en equipo y responsabilidad, solo por nombrar algunas virtudes que son clave para cualquier carrera que se siga.



Punto aparte es la mención que se debe hacer a la educación técnico-profesional, aquella que agrupa a la mayor parte de los jóvenes de los cuatro primeros quintiles, más de la mitad de los cuales trabaja y estudia a la vez. Estas instituciones, con mayor concentración de vulnerabilidad, requieren una atención preferente, así como el fin de la discriminación sutil que se les escucha a los dirigentes estudiantiles o inclusive a muchos rectores, cuando, por ejemplo, acusan que una universidad que solo hace docencia «no sería más que un instituto profesional». La idea de que un centro de formación técnica o un instituto profesional es una universidad a medio camino, no solo es un agravio a dichas instituciones y sus estudiantes, sino que además da cuenta de una ignorancia supina sobre el rol de estas en Chile y en el mundo.

VIII. UNA MIRADA AL FUTURO

Cuando se legisla con anteojeras ideológicas y se sobrerregula, se cae en el riesgo de que una vez aprobada la ley, esta ya se encuentre obsoleta, superada por la realidad.

En marzo del 2013, Michael Barber, uno de los más reconocidos expertos mundiales en educación, escribió un excelente ensayo titulado «An Avalanche is Coming. Higher Education and the Revolution Ahead»[99], donde hace un diagnóstico de la situación actual y elabora algunas propuestas.

Por un lado, menciona que la «relevancia», en el sentido de estudiar o enseñar materias que parecen no solucionar un problema concreto o inmediato, no es lo más importante. Para el autor, la diferenciación es clave, pues no solo sería válido, sino adecuado, que una institución sea «experta» solo en un área y no necesariamente en todas. Afirma también que el valor agregado que se entrega en la educación no está autocontenido, o en otras palabras, que con el acceso a la información y la generación de contenido por internet, las instituciones deben enfrentar el tema de la educación a distancia, y saber que el aprendizaje será permanente y que hay que «aprender a aprender». Por otro lado, según Barber, se debe propender a cerrar la brecha entre la teoría y la práctica, y debe reconocerse la importancia creciente de la relación entre la institución y su medio (región o ciudad). Por último, propone que las carreras profesionales de pregrado no deben superar los cuatro años, a diferencia de lo que ocurre en Chile, donde son injustificadamente extensas.



99 Barber, Michael, et al. IPPR, marzo 2013. ‹http://bit.ly/2qRQViP› (acceso el 17 de mayo de 2017).

Estos y muchos otros temas deberían estar en el centro de nuestra discusión, toda vez que se pretende hacer una reforma profunda a nuestro sistema, que tenga implicancias por los próximos treinta años.

Sin embargo, poco o nada de estos temas ha sido siquiera conversado. ¿La razón? Ellos no han estado en el «radar» de la bancada estudiantil (el gobierno no tiene instrumento alguno de orientación) y tampoco forman parte de la agenda de la Nueva Mayoría, que ha estado enfrascada desde el primer día de gobierno en imponer una visión educacional ideologizada, contraria al sentido común y carente de todo respecto tanto por la realidad como por los logros de nuestro sistema educacional.

Pero esto debe cambiar.



El progreso educacional debe ser sostenible, basado en sólidos acuerdos políticos y no en mayorías ocasionales. Debe fundarse en una sociedad que integra las nuevas vulnerabilidades, donde el mérito, el talento y el esfuerzo son lo que llevan lejos. Y debe valorar la diversidad de los proyectos educativos en todos los niveles sociedad. Solo así promoveremos adecuadamente nuestra dignidad, justicia y libertad.

El *Manifiesto por la república y el buen gobierno* contiene algunos de los elementos que deberían darle fisonomía a una nueva administración de centroderecha. Sin embargo, algunos de ellos son aplicables a cualquiera: nadie puede escudarse en su personal visión de la política para no ver la necesidad de hablar con la verdad, es decir, la ineludible exigencia de terminar con la tendencia a ocultar la magnitud de los problemas o a refugiarse en dañinos populismos y devaneos demagógicos. Todos deberían reconocer la importancia de priorizar de manera transparente las metas alcanzables por el país y no alentar expectativas desmesuradas; de recuperar la tradición de políticas públicas eficientes, bien diseñadas y prolijamente implementadas y acabar con la abulia gubernativa, que lleva, por ejemplo, a que cargos públicos de relevancia se mantengan vacantes por meses.



Otra clave será reivindicar el valor de los acuerdos. Así lo dice el Manifiesto: «La democracia es consciente de que nuestras inteligencias son limitadas y de la necesidad de alimentarse de otras perspectivas para encontrar las respuestas adecuadas. Ella carece de la espectacularidad de las propuestas revolucionarias, su camino es la gradualidad, su herramienta predilecta es el diálogo» (§ 16).



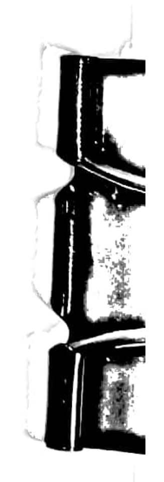
GOBERNAR ES RELATAR

Por Andrés Allamand Zavala[100]

I. ¿CUÁL SERÁ EL PUNTO DE PARTIDA?

Nadie discute que el nuevo gobierno arrancará «cuesta arriba» en materia económica y social.

Los últimos cuatro años habrán sido los peores desde el retorno a la democracia en materia de crecimiento. Por otra parte, la inversión, que es la aguja que marca la recuperación o caída de la economía, seguirá mostrando registros muy débiles. La atribución de este estancamiento a causas externas no es un argumento serio: países igualmente afectados por un entorno externo adverso han crecido mucho más que Chile.



En materia social el panorama es aún peor, porque los problemas se habrán acumulado más que solucionado: el transporte público funciona bajo los umbrales de dignidad para quienes lo utilizan, las listas de espera en salud volvieron como una recurrente pesadilla y la situación de los menores vulnerables sufre los efectos de una indiferencia gubernamental que causa indignación.

---

100 Abogado de la Universidad de Chile; ex ministro de Defensa y actual senador de la República.

En el ámbito laboral no solo no se habrán creado empleos: se habrán destruido. Y la batalla contra la delincuencia habrá que retomarla con nuevos bríos y distinto instrumental, porque el gobierno de la Nueva Mayoría simplemente la abandonó, dándola por perdida.

En todo caso, sería erróneo pensar que las mayores dificultades del próximo gobierno vendrán desde el ámbito económico. Las nubes que cargan la tormenta serán políticas. Allí radican los mayores desafíos para el próximo gobierno.



II. ¿QUÉ NUBES POLÍTICAS CARGAN LA TORMENTA?

Es verdad que no faltan signos preocupantes, pero tampoco se puede negar que Chile está empezando a incubar un sentimiento de optimismo, un convencimiento de que no necesariamente «cada día puede ser peor». La ciudadanía abriga la esperanza de que los últimos cuatro años serán para el olvido: un serio tropiezo en una curva ascendente, pero que no impide retomar la buena marcha.

Con todo, hay que reconocer que en los últimos años germinaron malas semillas: se debilitaron los deberes en el altar de los derechos, se deterioraron los niveles de amistad cívica, ha disminuido dramáticamente la confianza social y se erosionaron gravemente las instituciones.

Por lo mismo, no se trata de girar la llave y encender el motor para que todo vuelva a funcionar bien. Habrá que efectuar ingentes esfuerzos para dejar atrás problemas graves y, al mismo tiempo, se requerirá una dosis sobresaliente de inteligencia política para iniciar una nueva etapa.

III. LA SOCIEDAD DE LA SOSPECHA

De partida habrá que lidiar con la crisis de confianza que atraviesa al país, que ha devenido en la sociedad de la sospecha. No hay ámbito alguno que se le escape: la sospecha está presente desde la política al fútbol, desde la Iglesia a la empresa, desde las Fuerzas Armadas y de Orden a las organizaciones de la sociedad civil.

Sobran estudios acerca de la importancia de la confianza en todos los ámbitos de la sociedad. Ella es, por ejemplo, el insumo principal para gatillar la inversión, que constituye el combustible del capital social. También son conocidos los factores que han llevado a que esa confianza se desplomara. Sin embargo, la receta para recuperarla es *terra ignota*.



Como todos los problemas complejos y multicausales, aquí no hay «balas de plata» para resolverlos, y quizá solo funcione una batería de medidas de distinta naturaleza.

En cualquier caso, hay un aspecto en que la centroderecha debe hacer un aporte significativo para la restauración de la confianza perdida. Las cosas por su nombre: no está muy descaminado decir que el talón de Aquiles de la izquierda es pensar en el Estado como un «botín» y el de la derecha es la indiferencia hacia los conflictos de interés.

Un eventual próximo gobierno de la centroderecha tiene el deber de terminar con toda posibilidad de acusación en tal sentido. Tiene la obligación de autoimponerse un nivel de exigencia mayor, partiendo por quien lo encabezará. Sebastián Piñera ya ha tomado medidas muy claras en tal sentido, que van mucho más allá de lo que exige la ley. Pero, de ahora en adelante, estos comportamientos no deberán ser una excepción y deben ser seguidos por todos los que ocupen un cargo de relevancia. No hay espacio para medias

tintas, desprolijidades o acciones poco prudentes. La centroderecha debe comenzar a ser absolutamente ejemplar en esta materia.

Si la ciudadanía percibe claramente que en un probable próximo gobierno de la centroderecha existe la voluntad de levantar una efectiva muralla china entre los negocios y la política, se contribuirá a recuperar la confianza global. De lo contrario, se dejará abierto un flanco político y ético de profundidad insospechada.

IV. LA CIUDADANÍA EXIGENTE



La relación entre las sociedades y sus gobiernos es cada vez más tensa, y por lo mismo la tarea de gobernar es cada vez más compleja. Si bien es cierto que hay pistas comunes en este fenómeno que atraviesa el globo, pues «indignados» hay en todas partes, en cada país cabe reconocer algunos rasgos particulares.

Desde la recuperación democrática de los 90, el país ha transitado por un acelerado proceso de modernización. Se pueden buscar en las políticas públicas las razones que explican tal progreso y hay un alud de cifras para demostrarlo. Sin embargo, tras esas cifras está la realidad del enorme esfuerzo personal y familiar que ha permitido alcanzar este nivel de desarrollo, y los chilenos saben muy bien que el progreso del país se debe al propio empeño. Por eso, las familias de clase media no tienen reparos en aportar vía financiamiento compartido a la educación de sus hijos, los trabajadores están ávidos de programas de capacitación que aumenten su productividad y hay un ejército de emprendedores que trabajan como empleados y, al mismo tiempo, estiran las horas o borran del calendario los fines de semana

para iniciar nuevos negocios. De hecho, recientes mediciones en distintos países nos ubican en un lugar de privilegio en tal ámbito.

Esa ancha franja de chilenos empeñosos tiene tolerancia cero hacia los abusos empresariales y la negligencia del Estado. Ellos detestan a los «operadores políticos», les repugna el favoritismo en el mundo privado y los irrita sobremanera la ineptitud estatal.

Hay una sola cosa particularmente inaceptable para una ciudadanía exigente como la que tenemos: la mezcla de negligencia con inmovilismo; la apuesta por la «fórmula Barros Luco», conforme a la cual hay dos tipos de problemas: «los que se arreglan solos y los que no tienen solución». Al respecto resulta muy significativo que el «malestar» no tenga que ver con la vida privada ni afecte el ámbito familiar. La molestia ciudadana recae en lo público, porque allí la gente percibe, con razón, la existencia de códigos de privilegio y la realidad de la flojera y nula exigencia. Es decir, constata exactamente los rasgos opuestos de sus trayectorias vitales, lo que causa una justificada irritación.



Este nuevo panorama social, mucho más demandante que el que Chile debió vivir durante los años de la transición, exige de las autoridades una especial sensibilidad ante los cambios y las nuevas aspiraciones de los ciudadanos. Por eso, el eventual próximo gobierno de la centroderecha no puede perderse: debe tener un fuerte talante reformista. Como dice el Manifiesto, «la democracia que requiere el tiempo presente no puede tener un talante conformista, sino que debe estar permanentemente en proceso de reforma o evolución. La idea de evolución constante no significa cambiarlo todo ni empezar siempre desde cero, sino aprovechar lo más valioso del pasado para proyectarlo de manera creativa hacia los tiempos que vienen. La

democracia que queremos está atenta a las reformas que evitan el divorcio entre las demandas ciudadanas y las formas institucionales» (§ 18).

Así, es necesario aprender a cambiar lo que haya que cambiar, sin complejos, y poner el progreso como meta intransable. El hecho de que el gobierno de la Nueva Mayoría haya impulsado un conjunto de reformas mal concebidas y peor ejecutadas, que causan una justificada molestia en los chilenos, no significa que quienes lo remplacen hayan de refugiarse en el *statu quo*. Solo la voluntad de reformar y mejorar puede aplacar la ansiedad de los sectores ciudadanos que no pueden ni quieren esperar.

V. LA AMENAZA DE LA GOBERNABILIDAD

La amenaza de quienes se agrupan en distintas expresiones de la izquierda ya está aquí: «Si gana Piñera va a tener una oposición social inmensa. La vez anterior partió el 2010 y terminó el 2011 con las movilizaciones», se dice. Ahora se trata de «estar preparados para repetir la experiencia». No se trata de una amenaza larvada, es abierta y no admite dos lecturas. Larvada era aquella de estar con «un pie en el gobierno y un pie en la calle».

De ahora en adelante, habrá que tener presente que la «calle» y las redes sociales, unidas por un fuerte cordón umbilical, llegaron para quedarse. Hoy son un actor protagónico de la vida social, al igual que los partidos, los sindicatos, los grupos empresariales y las organizaciones de la sociedad civil.

¿Significa que los gobiernos deben ponerse de rodillas ante ellas? ¿Implica que deben resignadamente someterse a sus dictados y su marejada de demagogia? ¿O que la forma

de abordarlas sea asumirlas como un problema de «orden público», que es el impulso visceral de muchos gobiernos de derecha?

Nada de eso: Los gobiernos deben responder políticamente.

¿Y eso que significa?

Lo primero es descubrir temprano qué hay de correcto en el reclamo social. ¿O alguien puede desconocer que la demanda estudiantil universitaria del 2011 se encendía por aranceles que la clase media no podía pagar? ¿O que el actual reclamo contra las AFP se apoya en que, cualesquiera sean las razones, el sistema arroja pensiones muy bajas?

Luego corresponde formular oportunamente una respuesta, lo que significa evitar réplicas que terminan funcionando como *boomerang*. Fue exactamente lo que ocurrió cuando algunos sostuvieron que el movimiento estudiantil era solo una expresión de «flojera» o que el sistema de AFP era un «Mercedes Benz».



Finalmente es imperativo trasladar el debate público, moverlo desde la lógica de la denuncia a las fórmulas de solución, y promover con fuerza propuestas programáticas que den respuesta a los reclamos de la sociedad. En una frase, se trata de asumir la iniciativa política, con todos los recursos propios de un gobierno. No hay que descubrir la pólvora: simplemente hay que discutir sobre las soluciones, no sobre los problemas.

Un eventual próximo gobierno de centroderecha debe asumir que las movilizaciones y las amenazas a la gobernabilidad se conjuran políticamente, logrando que la mayoría del país se ponga de su lado, esa mayoría que no marcha ni insulta a diestra y siniestra en Twitter, porque está ocupada en trabajar duro, que es la única ruta que lleva al progreso.

VI. DESPEJAR EL HORIZONTE

Un posible gobierno de centroderecha no solo debe disipar las nubes políticas que cargan la tormenta, sino que tiene que ser capaz de ir más allá: tiene que despejar el horizonte. Para hacerlo, resulta imprescindible contar con un «tridente» político: gobernar cumpliendo un mandato; no insistir en la «retroexcavadora», y adoptar un criterio de «geometría variable». Vale la pena detenerse en tal «tridente».

1. Cumplir un mandato

El segundo gobierno de Bachelet tuvo una camisa de fuerza: «cumplir el programa». A su vez, el Partido Comunista se transformó en un eficaz «gendarme» del mismo. Sin embargo, el presidente de la Democracia Cristiana, senador Ignacio Walker, lo reveló todo con franqueza brutal: el programa no lo leyó nadie.

La Nueva Mayoría no solo fue incompetente: fue frívola e irresponsable.

El episodio importa, porque la actual campaña ya está marcada por una pregunta principal: ¿los chilenos desean profundizar las reformas de la Nueva Mayoría o, por el contrario, quieren recobrar el rumbo extraviado para reiniciar el camino al progreso?

La única manera de que el futuro gobierno tenga una fuerza política contundente para sortear las vallas de ingobernabilidad que algunos le alzarán desde el primer día, es que nazca con un mandato claro. Debe saberse desde el principio para qué fue electo, cuáles son sus compromisos y con qué vara deberá ser juzgado. Es fundamental que el apoyo popular en las urnas tenga un significado definido.

Seguramente un planteamiento de tal naturaleza no será del agrado de algunos publicistas que aconsejaran lo contrario.

Casi se les puede oír: «Vamos ganando. Mientras menos digamos tanto mejor».

Miopía pura.

La situación política chilena no permite un juicio tan superficial. El eventual gobierno de la centroderecha debe nacer con una propuesta clara en los temas cruciales que afectan a la ciudadanía. Para eso está la campaña. Debe, por ejemplo, explicar bien cómo y a través de qué mecanismos va a recuperar el crecimiento y volver a crear empleos; cómo va a reenfocar el esfuerzo educacional en la calidad y en el derecho de los padres a elegir el colegio de sus hijos; de qué forma va a retomar el combate contra la delincuencia; cuál va ser la reforma del sistema previsional que va a impulsar, cautelando que el esfuerzo laboral de cada trabajador no se diluya en manos del Estado, y así suma y sigue.



Es cierto que es más fácil ganar una campaña presidencial y parlamentaria sin buscar un mandato claro; pero es igualmente cierto que sin ese mandato será más difícil gobernar.

2. No más retroexcavadora

Según su principal biógrafo, Steve Jobs decía que «tan importante como decidir qué hacer es definir lo que no hay que hacer»[101]. La frase le viene como anillo al dedo a un posible próximo gobierno de la centroderecha.

No se trata tan solo de priorizar y de calibrar bien la capacidad de ejecución. Para esto bastaría con remitirse al viejo adagio que enseña que «quien mucho abarca poco aprieta». Se trata, además, de asumir que, así como hay materias en que es viable corregir, hay otras que no tiene sentido

101 Walter Isaacson, «The Real Leadership Lessons of Steve Jobs», *Harvard Business Review*, abril 2012: ‹https://hbr.org/2012/04/the-real-leadership-lessons-of-steve-jobs› (acceso el 17 de mayo de 2017).

intentar cambiar, porque sería simplemente estrellarse contra un muro insalvable. Con ellas habrá que convivir y buscar soluciones creativas para atenuar sus efectos más nocivos.

La realidad es el primer peldaño de todo buen gobierno.

La más obvia de todas esas materias es la gratuidad universitaria universal. Se trata de una medida regresiva y mal implementada, pero, cualquiera que sea el resultado electoral, no habrá votos en el Congreso Nacional para revertirla.

¿Por qué la «retroexcavadora» generó tan amplio repudio ciudadano? ¿Por qué no hay ningún grupo político significativo que hoy la reivindique? Porque es contraria al más elemental sentido común. Los gobiernos de los países que progresan no tiran por la borda lo realizado por los anteriores ni actúan con criterio de «tierra arrasada» (cf. § 22).

¿Qué error fatal puede cometer el probable próximo gobierno de la centroderecha a este respecto? Agotarse en una suerte de «revancha» política, dilapidar todo su capital en un esfuerzo por «regresar al pasado».

Los países no son laboratorios para que ideólogos, enquistados en un gobierno, impongan sus utopías al precio que sea. Pero tampoco son para que ideólogos del signo opuesto lo intenten, en sentido contrario, cuando cambian los gobiernos.

El próximo gobierno deberá actuar políticamente en la mejor expresión del término. Debe saber que para mejorar también hay que preservar. Y, así como no es posible impulsar una marejada de reformas, tampoco es posible ni viable corregir todo de una vez.

¿Qué deben esperar los chilenos de un eventual gobierno de centroderecha en este sentido? Que enmiende el rumbo, pero que lo haga mirando hacia adelante, como quien asume que en muchas áreas habrá que «arar con los bueyes que se tiene».

3. Geometría variable

La expresión «geometría variable» se trasladó desde la matemática a la política para graficar la conducta de los gobiernos que, carentes del apoyo parlamentario para aprobar leyes con los votos solo de sus partidarios, deben buscar el respaldo de otros partidos o congresistas.

La «geometría variable» no supone que el apoyo a una legislación concreta implique la incorporación al gobierno del partido que la presta, ni tampoco conlleva una adhesión que vaya más allá de la legislación concreta de que se trata. Ahí está su diferencia con una alianza, coalición o bloque de gobierno.

A tal expediente deberá recurrir, casi con seguridad, cualquier gobierno futuro. La sumatoria de un nuevo sistema electoral proporcional con una explosiva aparición de partidos políticos, numerosas candidaturas presidenciales y la renovación solo parcial del Senado casi permite asegurar que el próximo gobierno no tendrá mayoría en el Congreso. Y tampoco es previsible que se constituyan nuevas alianzas políticas con la perspectiva de integrar un futuro gobierno.



En consecuencia, la «geometría variable» pasará a ser una necesidad inevitable del próximo gobierno. Le guste o no, deberá recurrir a ella. Por eso resulta muy importante darle desde el principio plena legitimidad política. La «geometría variable» no es la búsqueda individual de votos parlamentarios para, con suerte, ganar una votación. Cuando ello ocurre el triunfo es pírrico y muchas veces queda en el aire la velada sospecha de que el voto «ganador» se obtuvo de forma espuria o que fue objeto de alguna transacción oscura. La «geometría variable» debe funcionar a la luz del día, con total transparencia. Debe ser un esfuerzo institucional de diálogo político formal entre el gobierno y las fuerzas políticas opositoras.

El período político más exitoso desde el fin de la dictadura militar fue precisamente el de la «democracia de los acuerdos». Ella fue una expresión acabada de «geometría variable». Gobierno y oposición negociaban y alcanzaban acuerdos de gran envergadura en múltiples y complejas materias, pero ninguno renunciaba a su identidad ni a sus convicciones ni a su «domicilio político».

Así el país progresó y la política ganó prestigio. En tal oportunidad, la centroderecha participó del esfuerzo desde la oposición. Ahora deberá hacerlo, si gana la elección presidencial, desde el gobierno.

VII. GOBERNAR ES RELATAR

The Economist lo escribió hace muchos años y acertó. Uno de los problemas que enfrenta la democracia contemporánea es que la brecha que antes separaba a los gobernantes y los gobernados se ha reducido al mínimo. Hoy los gobernados tienen conocimientos, información e iniciativas de las que carecían en el pasado. El mundo ya no se divide entre los que «saben lo que hay que hacer» y los que deben seguir instrucciones. La gente tampoco entiende que al votar delega todas las decisiones en el presidente o los parlamentarios elegidos y que deba sentarse a esperar cuatro años para volver a ser consultada. El anhelo de participación es un continuo y, aunque sea paradójico, un porcentaje importante de la abstención electoral se explica precisamente por lo señalado, que lleva a decir que «no voto porque después los elegidos hacen lo que se les ocurre».

Al margen de lo expuesto, hoy vivimos sumidos en la inmediatez política. Una medida gubernamental tiene reacción instantánea, tanto en las redes como en los medios

de comunicación. Los partidos deben fijar su posición de inmediato, ya que el riesgo de hacerlo tardíamente es que su postura sea irrelevante. La opinión favorable o adversa respecto de la medida se fija, muchas veces, en las primeras horas y con eso se marca su auge o desplome.

Dicho en simple: los gobiernos son hoy más, y no menos, dependientes de la opinión pública. Aquellos gobiernos que la ignoran pierden eficacia gubernativa y habitualmente perderán la siguiente elección.

Por lo mismo, los gobiernos no solo deben hacer lo correcto, sino darlo a conocer. Tienen la obligación de explicitar los principios que guían su acción, definir sus prioridades y recurrir a una narrativa para explicar cuáles son las razones que justifican sus políticas. Deben cristalizar todo en un discurso —vale decir en sentencias simples— que tenga sentido y provoque la adhesión ciudadana. En suma, requieren lo que en Chile se denomina «relato».



Eso fue lo que faltó (en esto no hay dos opiniones) en el anterior gobierno de la centroderecha. De hecho, algunas iniciativas políticas y legislativas no alcanzaban a ser explicadas a la opinión pública cuando ya eran vertiginosamente remplazadas por otras, todo en medio de un alud, imposible de asimilar, de cifras, gráficos, porcentajes y estadísticas.

Quizás debió tenerse en cuenta aquella opinión de Paul Johnson: «Un buen gobierno no depende tanto de la inteligencia como de la capacidad para definir como objetivos aquellas tareas verdaderamente importantes que sean posibles, razonables y fáciles de comunicar».

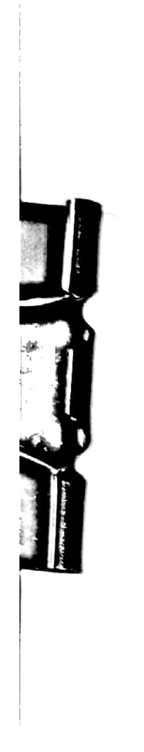
Sin un relato es imposible generar adhesión ciudadana, movilizar las energías de la sociedad, dotar de argumentos a los partidarios y, quizás lo más importante, convencer a los indiferentes e incluso persuadir a los adversarios.

La gestión es, sin duda, un elemento que ningún gobierno puede despreciar. Pero tan importante como la gestión es la orientación y la explicación. No se trata solo de lo que hay que hacer, sino de explicar bien por qué y para qué hay que hacerlo.

La centroderecha debe convencerse de que, en el mundo de hoy, gobernar es relatar.



Este libro se terminó de imprimir en el mes de junio de 2017, en Salesianos Impresores S.A., ubicado en General Gana 1486, Santiago, Santiago, de Chile.



OTROS TÍTULOS

Todo sobre Bolivia y la compleja disputa por el mar, José Rodríguez Elizondo

La tiranía de la igualdad, Axel Kaiser

Economía sin Banco Central. La banca libre en Chile (1860-1898), Juan Pablo Couyoumdjian (editor)

Negociación inteligente. Estrategias para hombres y mujeres, Nureya Abarca

La empresa es el mensaje, Sergio Godoy y Eduardo Opazo

Ante la llamada «crisis de las confianzas» y el complejo escenario político nacional e intentando provocar un debate serio —con altura de miras—, cuyo único propósito es construir y no destruir, este libro responde a una «invitación a pensar» formulada por un grupo de políticos y académicos.

El resultado es un manifiesto colectivo, agudo y estimulante, escrito por representantes de las distintas vertientes que componen la centroderecha —liberal, conservadora, nacional y socialcristiana— y que propone alternativas concretas, por sobre las diferencias partidistas que existen y seguirán existiendo.

Se trata de un llamado urgente a revitalizar nuestra política y alimentarla con nuevas ideas. Porque ningún país puede funcionar adecuadamente si las corrientes que se disputan el poder no son capaces de llegar a ciertos acuerdos. Solo así se generará esa necesaria «mayoría de las ideas» que permitirá enmendar el rumbo, retomar la marcha y avanzar.


ISBN: 978-956-7402-91-5

